



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 29.10.1997
KOM(97) 537 endelig udg.

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN
TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

**Hovedlinjer for forhandlingerne om nye samarbejdsaftaler med landene i Afrika,
Vestindien og Stillehavsområdet (AVS)**

Hovedlinjer for forhandlingerne om nye samarbejdsaftaler med landene i Afrika, Vestindien og Stillehavsområdet (AVS)

Vigtigste politiske hovedlinjer

INDLEDNING	6
1. EN NY DYNAMIK, SOM STÅR MÅL MED OMSKIFTELSENE PÅ VERDENSPLAN	7
2. ET FORNYET PARTNERSKAB VED SØGEN EFTER ET NYT GENSIDIGT POLITISK ENGAGEMENT: EN STRATEGISK MULIGHED	9
2.1. Motivation, EU's ansvar og fælles interesser	9
2.2. Unionens forslag	10
2.3. De fremtidige forhandlingers indhold	11
3. EN OPTAGELSE AF EU/AVS-PARTNERSKABET I UNIONENS POLITISKE AKTION	12
3.1. Anvendelse af flere midler til konfliktforebyggelse og forøgelse af udviklingssamarbejdets effektivitet	12
3.2. En ny politisk dialog	13
3.3. Institutionel omlægning til sikring af en mere effektiv og åben dialog	15
4. KONCENTRATION AF FÆLLESSKABETS POLITIK PÅ KOMPLEMENTÆRE MÅL I FORM AF BÆREDYGTIG ØKONOMISK OG SAMFUNDSMÆSSIG UDVIKLING, FORMINDSKELSE AF FATTIGDOMMEN OG INTEGRERING I VERDENSØKONOMIEN	16
4.1. Målene for samarbejdet mellem EU og AVS	16
4.2. Tre højprioriterede bistanksområder	18
4.2.1. Støtte til vækstfaktorer og til politikker, som kan fremme konkurrenceevnen og beskæftigelsen	18
4.2.2. Støtte til arbejdsmarkeds- og socialpolitikker og kulturelt samarbejde	20
4.2.3. Regional integration	21
4.3. Tre tværgående styrende principper	21
4.3.1. Styrkelse af den institutionelle dimension og støtte til udviklingen af lokal kapacitet	21

4.3.2.	Fastlæggelse af en approach, der er følsom over for kønsaspektet, og formindskelse af forskelsbehandlingen af kvinder og mænd.....	23
4.3.3.	Integrering af principperne for bevarelse af naturressourcer og miljø.....	24
5.	ÅBNING AF SAMARBEJDET FOR ET ØKONOMISK PARTNERSKAB.....	25
5.1.	Mere ambitiøse økonomiske og handelsmæssige mål.....	25
5.2.	Støtte til den regionale integration.....	26
5.3.	Tilpasning af approachen efter de mindst udviklede landes situation.....	27
5.4.	Differentierede aftaler.....	27
5.5.	Foreneligheden med WTO og den fælles landbrugspolitik.....	29
6.	PÅ VEJ MOD EN NY UDFORMNING AF DET FINANSIELLE OG FAGLIGE SAMARBEJDE.....	30
6.1.	Krav om øget effektivitet.....	30
6.2.	Forenkledte instrumenter til brug for samarbejdet.....	31
6.3.	Tildeling af ressourcer på grundlag af behov og meritter.....	33
6.4.	Ændringer i bistandens egenart.....	33
6.5.	En mere effektiv forvaltning af ressourcerne.....	34
7.	EN GEOGRAFISK RAMME: OPRETHOLDELSE AF AVS-GRUPPENS INTEGRITET, SAMTIDIG MED AT DER SIKRES EN MÆRKBAR REGIONAL DIFFERENTIERING.....	34
7.1.	En samlet aftale, men differentierede bestemmelser.....	34
7.2.	Tre differentieringsniveauer på grundlag af regionernes specificitet og integrationsperspektiverne.....	35
7.2.1.	Elementer til strukturering af en differentieret politisk dialog.....	35
7.2.2.	Aftaler om økonomisk samarbejde mellem EU og de regionale enheder.....	35
7.2.3.	En særlig dialog om den regionale integration.....	37
7.3.	En aftale, der står åben for potentielle ansøgere, eller udvidelse af visse bestemmelser til også at omfatte andre ansøgerlande.....	37

BILAG - KONSULTATIONSPROCESSEN

39

De fremtidige forbindelser mellem EU og AVS: De vigtigste politiske hovedlinjer

De store omskiftelser, der finder sted på verdensplan, gør det nødvendigt at tage forbindelserne mellem Den Europæiske Union og AVS-landene op på ny med henblik på at gøre status over situationen og gøre det muligt for Unionen at tage udfordringerne i det 21. århundrede op og fastlægge en ny målsætning. Den offentlige debat, som Kommissionen tog initiativ til med sin grønbog, har været intens og udbytterig. Den har været en virkelig interaktiv proces, som allerede nu gør det muligt at fastlægge grundlaget for nye samarbejdsforbindelser, der står mål med de internationale og regionale forandringer.

Den samarbejdsbetonede og gennemsigtige metode, som Kommissionen har valgt at følge i denne gennemgang af en af de politikker, som har de dybeste rødder i Fællesskabets opbygning, har dannet grundlag for et nyt åbent partnerskab, hvor borgersamfundet, de økonomiske beslutningstagere, de social- og arbejdsmarkedspolitiske aktører og lokalsamfundene har en aktiv rolle at spille. Kommissionens forslag med henblik på forhandlingerne om nye samarbejdsaftaler med AVS-landene er en følge af denne approach, hvilket uundgåeligt har givet den et stort undersøgelsesområde. Kommissionen er overbevist om, at det er nødvendigt at forenkle de fremtidige aftaler, og vil ved fremlæggelsen af forhandlingsmandatet søge at forene hensynet til fleksibilitet og effektivitet med en integreret samarbejdsapproach, som dækker mange aspekter.

Den postkoloniale periode er afsluttet. Den Europæiske Union og AVS-landene har fælles interesser at tilgodese og en strategisk chance at gribe under en mere ambitiøs og mere lovende synsvinkel. Denne ambition bevirker, at Kommissionen foreslår en omlægning af partnerskabet mellem EU og AVS på et helt nyt grundlag, som gør de nødvendige ændringer mulige.

Den nye målsætning baseres på fem vigtige politiske hovedlinjer:

Først og fremmest drejer det sig om at give det nye partnerskab en stærk politisk dimension. Dette vil indebære en øget selektivitet i forvaltningen af Fællesskabets samarbejdsindsats, en mere effektiv og åben dialog, før der fastsættes betingelser, og en ny samlet kontrakt baseret på fælles politiske holdninger.

Forbindelserne mellem EU og AVS vil få en ny placering i Unionens aktion udadtil. De vil bidrage til virkeliggørelsen af målene om fred og stabilitet og vil gøre det muligt at stille flere midler til rådighed til forebyggelse og bilæggelse af voldelige konflikter. Den nye EU/AVS-samarbejdspolitik vil få endnu større rækkevidde, hvis den kan bakkes op med en klar politisk vilje fra Unionens side med hensyn til principperne for komplementaritet, koordination og kohærens. De resultater, der er opnået i forbindelserne mellem EU og AVS med hensyn til støtte til politikkerne til fremme af menneskerettighederne og de demokratiske principper, konsolidering af retsstaten og hensigtsmæssig regeringsførelse, vil være de vigtigste støttepunkter for partnerskabet. Den nye udviklingsmodel, der gradvis opstår som følge af de store internationale forhandlinger, og som følger af et samlet overblik over de økonomiske, politiske, sociale og miljømæssige aspekter, vil udgøre referencerammen derfor. En tilbundsående politisk dialog, der bidrager til at skabe et politisk miljø, som fremmer regeringsførelsens legitimitet og effektivitet, vil sikre et mere effektivt udviklingssamarbejde. Anerkendelsen af den snævre forbindelse, der findes mellem en regerings politiske vilje,

dens evne til at forvalte en ændring af magtforholdene i samfundet og de konkrete muligheder, der foreligger for at nedbringe fattigdommen, højne uddannelses- og sundhedsniveauet, forbedre situationen for kvinderne og skabe forudsætninger for en bæredygtig udvikling, udgør en klar forhåndsbetingelse for en tilpasning af udviklingsprocesserne i de lande, der hjælpes af verdenssamfundet.

Den anden hovedlinje er at foreslå, at Fællesskabets politik omlægges, således at hovedvægten i det nye partnerskab lægges på bekæmpelse af fattigdom. Denne hovedlinje, som afspejler hovedtendenserne i den offentlige debat, er på ingen måde en indsnævring af samarbejdsområdet. Sigtet er nemlig at tage fattigdomsproblematikken op som led i en integreret approach, som på én og samme tid behandler de økonomiske vækstfaktorer, bl.a. udvikling af lokale markeder, regional integration og indpasning i verdensøkonomien, og de sociale og miljømæssige virkninger af væksten. Den politiske opbakning bag en ramme, som fremmer lige muligheder og udviklingen af et aktivt og velorganiseret borgersamfund, vil udgøre en integrerende del af denne approach. Udviklingen af det private initiativ vil blive prioriteret særlig højt, bl.a. ved hjælp af støtte til de reformer, der er nødvendige for at fjerne de institutionelle, forskriftsmæssige eller økonomisk-politiske faktorer, der ofte begrænser mulighederne for at skabe en udvikling i den private sektor i AVS-landene, hvad enten der er tale om økonomiens formelle eller uformelle segmenter. Med samme målsætning skal samarbejdets sociale og arbejdsmarkedsmæssige dimension udbygges kraftigt ved hjælp af støtte til beskæftigelsespolitikken og øget adgang til produktionsressourcer og til de sociale basistjenester - navnlig uddannelse og sundhed - samt systematisk hensyntagen til nødvendigheden af, at kvindernes situation med hensyn til deltagelse i det politiske, økonomiske og sociale liv forbedres. Forberedelse og iværksættelse af politikker til beskyttelse af naturressourcer og miljø skal indgå i alle samarbejdets stadier. Generelt vil samarbejdet i vid udstrækning blive bestemt af hensynet til den institutionelle dimension og princippet om udvikling af de lokale aktørers kapacitet.

Åbning af samarbejdet for et økonomisk partnerskab udgør den tredje store hovedlinje, som Kommissionen foreslår. Ordningen med "Lomé-præferencer" har ikke været tilstrækkelig virksom og relevant til at frembringe en udviklingsdynamik som led i en fremadrettet strategi. Det er en forudsætning for at kunne opstille mere ambitiøse mål, navnlig en gradvis integrering af AVS-landene i verdensøkonomien og skabelse af et nyt fremstød i de økonomiske og handelsmæssige forbindelser mellem EU og AVS, at der finder en udvikling sted hen imod en mere afbalanceret approach karakteriseret ved reelle partnerskabsforbindelser, hvor der tages hensyn til parternes gensidige interesser. Denne approach indebærer, at der i tilknytning til den samlede EU/AVS-partnerskabsaftale skal stræbes efter regionale eller subregionale aftaler om samarbejde og økonomisk partnerskab.

Sigtet med disse regionale aftaler vil være at udvikle et tæt samarbejde på alle de områder, som bliver stadig mere afgørende for udviklingen i de internationale økonomiske og handelsmæssige forbindelser. Sigtet vil navnlig være at udbygge samarbejdet om overholdelse af tekniske og sundhedsmæssige normer samt sikkerhedsnormer, grundlæggende sociale rettigheder, miljøforanstaltninger, investeringsbeskyttelse, beskyttelse af intellektuelle ejendomsrettigheder, udvikling af handelen med tjenesteydelser, indførelse af en konkurrencepolitik og øget adgang til offentlige indkøbsaftaler. Disse aftaler vil ligeledes omfatte en præferentiel samhandelsordning, som gradvis indfører gensidighed for de AVS-regioner eller -lande, som ønsker det, under skyldig hensyntagen til de af Det Europæiske Råd fastlagte

kriterier, navnlig hvad angår forenelighed med WTO's bestemmelser og den fælles landbrugspolitik. Disse aftaler vil gradvis blive ført ud i livet sideløbende med de regionale integrationsprocesser og bakke disse op. Ved denne uddybning af det økonomiske partnerskab vil der blive taget hensyn til hver af partnernes udviklingsniveau, og der vil blive lagt særlig vægt på situationen for de mindst udviklede lande, for hvis vedkommende EU for øvrigt har planer om at udvide og harmonisere ordningen for markedsadgang (til fordel for alle mindst udviklede lande, også dem uden for AVS).

Den fjerde hovedlinje angår de konkrete bestemmelser om forvaltningen af det finansielle og faglige samarbejde, som skal omlægges i bund og grund. De vigtigste resultater af "Lomé-kulturen" med hensyn til kontraktmæssighed, sikkerhed og forudsigelighed har givet konventionen styrke og skal opretholdes. Grænserne for deres anvendelighed kræver imidlertid sammen med det forstærkede krav om effektivitet i forvaltningen af de økonomiske midler og de behov for differentiering, som er påvist i grønbogen, en tilbundsgående omlægning. En sådan omlægning finder sted via en forenkling og rationalisering af samarbejdsinstrumenterne og en fornyet koncentration af fællesskabsstøtten på sektorbestemte fremgangsmåder, som gør det muligt for det pågældende land at sikre en tilpasning efter reformerne samt at sikre en gradvis udvikling af fællesskabsfinansieringerne hen imod øget direkte budgetbistand. Denne udvikling, som forudsætter, at en række betingelser er opfyldt, afspejler et princip om, at det først og fremmest er det pågældende land selv, der har ansvaret for sin egen udvikling. De foreslåede ændringer forudsætter også, at der anvendes et system for tildeling af midler, som ikke kun baseres på det pågældende lands behov, men også på dets "meritter", inden for rammerne af en glidende programmering, som atter vil få en central placering i samarbejdsprocessen. Endelig forudsætter de, at der indføres en mere decentraliseret og mere effektiv forvaltningsform.

Den femte hovedlinje sikrer AVS-gruppen dens integritet, samtidig med at der indføres en mærkbar geografisk differentiering. Dette integritetsprincip for AVS-gruppen var et af de vigtigste punkter under drøftelsen af grønbogen, og både staterne og deres borgersamfund gav under drøftelsen udtryk for udtalt vilje til en solidaritet, som vil blive fremhævet på topmødet i Libreville mellem AVS-landenes stats- og regeringschefer.

Denne klart politiske vilje skal respekteres af Unionen. Ud over, at AVS-gruppen derved bekræftes som politisk enhed, afspejler den værdien af, at der findes en EU/AVS-enhed i en verden, som er blevet multipolær. Samtidig opstår der et behov for differentiering med udgangspunkt i det økonomiske og handelsmæssige samarbejdes regionale dimension, den voksende rolle, som den regionale integration spiller som udviklingsfaktor, og mere generelt ønsket om at afpasse samarbejdet efter den realitet og specificitet, der er kendetegnende for de forskellige dele af AVS-gruppen, ved at stille mod det mest hensigtsmæssige niveau for dialogen og samarbejdet. Dette forhold bevirker, at Kommissionen foreslår en ny samlet aftale med AVS-staterne indeholdende differentierede bestemmelser og aftaler. De fremtidige aftaler bør desuden gøres tilstrækkelig fleksible og åbne til, at de kan imødekomme nye behov og åbne nye muligheder.

Genstanden for de forhandlinger mellem EU og AVS, som indledes i september 1998, er en faktor, der har den allerstørste betydning for Den Europæiske Unions

identitet udadtil. Målet herfor er klart: at skifte fra en historisk kontekst til en strategisk målsætning.

INDLEDNING

Forbindelserne mellem Den Europæiske Union og AVS-staterne befinder sig på tærsklen til en historisk udvikling uden fortilfælde, hvis indhold og muligheder må stå tydeligt for enhver. De forhandlinger, der ifølge Lomé IV-konventionen - revideret ved den aftale, som blev undertegnet den 4. november 1995 på Mauritius - skal indledes i september 1998 med henblik på en "gennemgang af de ordninger, der fremtidigt skal gælde for forbindelserne mellem Fællesskabet og medlemsstaterne på den ene side og AVS-staterne på den anden side"¹, giver partnerne en enestående mulighed for at skue ind i det enogtyvende århundrede og give forbindelserne en anden målsætning og forbedrede muligheder for succes.

For at forberede disse udviklingsforløb har Kommissionen under skyldig hensyntagen til de stedfundne ændringer på den internationale scene, de igangværende udviklingsforløb i AVS-staterne, de hastige forandringer i Europa og en kritisk analyse af det hidtidige samarbejde indledt en omfattende offentlig debat baseret på en såkaldt "grønbog"².

Debatten har både fundet sted på Kommissionens initiativ, idet denne har arrangeret rådgivende fora i hver af medlemsstaterne og i hver af de tre store AVS-regioner³, og som led i seminarer og konferencer arrangeret af ikke-statslige organisationer, private virksomheder, fagforeninger eller analyseinstitutter på udviklingsområdet på disses eget initiativ. Desuden er der fremlagt talrige skriftlige bidrag. Europa-Parlamentet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg har også udtalt sig om de store spørgsmål, som grønbogen rejser⁴. AVS-staterne har for deres vedkommende indledt et konsultationsprogram på nationalt og regionalt plan med henblik på gradvis at fastlægge deres holdninger.

Debatten har været intens, til tider heftig og ofte afgørende for forståelsen for de forskellige involverede parter begrænsninger, for de udfordringer, der rejser sig, og for de strategiske valg, der skal træffes for at tage udfordringerne op. Den betegner et vigtigt vendepunkt mellem femogtyve års samarbejde og skabelsen af en ny samarbejdsform, der står mål med omskiftelserne på verdensplan.

Under skyldig hensyntagen til denne debat indeholder nærværende dokument forslag til overordnede politiske hovedlinjer for de fremtidige forbindelser mellem Den Europæiske

¹ Artikel 366 i den reviderede Lomé IV-konvention.

² KOM (96)570 endelig udg. af 20. november 1996: "Grønbog om forbindelserne mellem Den Europæiske Union og AVS-landene på tærsklen til det 21. århundrede - udfordringer og muligheder for et nyt partnerskab".

³ Bilaget indeholder en liste over de rådgivende fora, der er arrangeret på Kommissionens initiativ.

⁴ Europa-Parlamentets betænkning om grønbogen - EP 223 237. Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om grønbogen - ØSU 775/97.

Union og AVS-landene. Den vil blive fulgt af et forslag til forhandlingsmandat, som omformer disse hovedlinjer til egentlige retningslinjer for forhandlingerne, eventuelt i ændret form for at tage hensyn til de holdninger, som Rådet, Europa-Parlamentet og de øvrige institutioner indtager.

I EN NY DYNAMIK, SOM STÅR MÅL MED OMSKIFTELSERNE PÅ VERDENSPLAN

Kommissionen skitserede i grønbogen kort den historiske udvikling i forbindelserne mellem Den Europæiske Union og AVS-staterne. Den erindrede bl.a. om starten på Fællesskabets politik for udviklingssamarbejde, der går tilbage til de oversøiske landes og territoriers associering med Fællesskabet i 1957, baggrunden for undertegnelsen af Lomé I-konventionen i 1975 og de successive tilpasninger, der siden da har fundet sted. Desuden sammenholdt grønbogen disse forbindelser med udviklingsforløbene inden for udenrigspolitikens øvrige aspekter, navnlig den nye ramme for partnerskabet med tredjelandene i Middelhavsområdet, udbygningen af forbindelserne med Latinamerika og den nye Asien-strategi. Den fremhævede den universelle karakter af Unionens forbindelser udadtil, men også deres forskelligartethed.

Via en kritisk gennemgang af resultaterne af det hidtidige samarbejde, bl.a. på grundlag af evalueringer ved hjælp af kriterier, der er i overensstemmelse med de af OECD's Komité for Udviklingsbistand opstillede definitioner⁵, blev Lomé-konventionernes resultater og svagheder bragt i fokus. Fællesskabets samarbejdspolitik har under alle omstændigheder gjort det muligt at tilvejebringe betydelige økonomiske midler, næsten udelukkende på koncessionelle vilkår, der har bidraget til at forbedre levevilkårene i AVS-landene. Lomé-konventionen har ubestrideligt været en enestående ramme for et samarbejde mellem to landegrupper baseret på principperne for partnerskab, kontraktmæssighed, forudsigelighed og sikkerhed. Den har også været et laboratorium, som frembragte nye idéer. Men som ethvert samarbejde har den også haft sine svagheder. Det har vist sig vanskeligt at føre princippet for partnerskab ud i livet. Forbindelserne er efterhånden i voksende grad blevet domineret af afhængigheden af bistand, de kortsigtede hensyn og krisesituationernes hastende karakter. Den institutionelle baggrund og den økonomiske politik og samfundspolitikken i modtagerlandet har ofte udgjort store hindringer og formindsket effekten af Fællesskabets samarbejdsindsats. Unionen bærer også sin del af skylden, bl.a. fordi de proceduremæssige begrænsninger har gjort dens bistand mindre effektiv. Virkningerne af handelspræferencerne har som regel været skuffende. Med hensyn til selve ydelsen af bistand er effektiviteten blevet formindsket af mangel på fleksibilitet, vanskeligheder med ordningen for fælles forvaltning og det forhold, at en betydelig del af midlerne bevilges ved anvendelse af en næsten automatisk fremgangsmåde.

⁵ DAC/OECD: "Principper for en effektiv bistand".

Den meget righoldige og vidtspændende debat, der fulgte i kølvandet på offentliggørelsen af grønbogen, bekræftede de vigtigste udgangspunkter for overvejelserne:

- Betydningen af de verdensomspændende udviklingsforløb, som øver indflydelse på forbindelserne mellem EU og AVS, navnlig de muligheder og risici, som den hurtige globalisering af handels- og finanssystemerne, den teknologiske revolution og begyndelsen på informationssamfundet, de geopolitiske omvæltninger som følge af østblokkens sammenbrud og de vedtagne principper for bæredygtig udvikling under skyldig hensyntagen til kommende generationer fører med sig.
- Udviklingen i Unionens placering i verden som følge af den forstærkede integrationsproces og udsigterne til en udvidelse uden sidestykke.
- Nødvendigheden af, at der foretages en fundamental reform af konventionen med henblik på at tilpasse den efter virkeligheden ved dette århundredes udgang og navnlig for bedre at kunne bistå AVS-landene med at højne befolkningernes leveniveau og opnå øget vægt i verdenshandelen.
- De dynamiske omskiftelser, der er i gang i AVS-landene. Den økonomiske og politiske ustabilitet har ganske vist skabt betydelige vanskeligheder. Men mulighederne og tegnene på, at der er ved at opstå et "nyt Afrika", fremstår efterhånden med stadig større tydelighed. Der er indledt demokratiseringsprocesser i en lang række lande, og det skal sikres, at denne tendens udbygges og opretholdes. De økonomiske reformer giver deres første resultater, der ganske vist stadig er skrøbelige, men alligevel lovende. De stedfundne ændringer i Sydafrika, de regionale integrationsbestræbelser i Vestsafrika, det sydlige Afrika og Østafrika og åbningen mod andre eksterne partnere har stærkt dynamiske virkninger, som bidrager til at ændre Afrikas fysiognomi. For Vestindiens vedkommende skaber de udbyggede forbindelser med naboerne nye muligheder; denne region kan nu se frem til, at dens forbindelser med Den Europæiske Union i fremtiden vil skabe helt nødvendige variationsmuligheder i dens forbindelser med omverdenen. De små østater i Stillehavet, der er beliggende fjernt fra deres nærmeste naboer, søger at opretholde tætte forbindelser med Europa.

Debatten om grønbogen udgør i sig selv en vigtig etape i fornyelsen af forbindelserne mellem EU og AVS. Debatten påviste bl.a., at der både i AVS-landene og i EU's medlemsstater er en stærk vilje til at puste nyt liv i partnerskabet. Som noget nyt er det en bred vifte af aktører, som har givet udtryk for denne vilje: de ikke-statslige udviklingsorganisationer, der ganske vist traditionelt har været stærkt engagerede, men også organisationer, der repræsenterer den private sektor, fagforeninger, lokalsamfund og kommuner, ungdomsforeninger og akademikerkredse har tydeligt givet udtryk for interesse i et nyt samarbejde mellem EU og AVS, som de håber at kunne bidrage til "i marken", ligesom de håber, at de vil blive inddraget i den politiske prioritering.

Som understreget i Europa-Parlamentets betænkning er det "allerede nu muligt at konstatere, at drøftelsen om Lomé's fremtid har bidraget til at ændre indholdet af denne aftale ved på begge sider at lade nye motivationer træde frem og bringe de væsentlige emner inden for udviklings- og udviklingssamarbejdspolitikkerne, som ofte tilsløres af de aktuelle forhold og uopsættelighedens nødvendighed, i forgrunden."

2. ET FORNYET PARTNERSKAB VED SOGEN EFTER ET NYT GENSIDIGT POLITISK ENGAGEMENT: EN STRATEGISK MULIGHED

2.1. Motivation, EU's ansvar og fælles interesser

Unionen er den største handelspartner på verdensplan, den vigtigste donor af udviklingsbistand, et vigtigt stabilitetscentrum og det mest fremtrædende eksempel på regional integration og har i denne egenskab pligt til at udvikle en ansvarlig strategi over for udviklingslandene, navnlig de lande, der er stærkest truet af fattigdom og marginalisering. I Agenda 2000⁶ understregede Kommissionen bl.a. følgende: "Det europæiske projekt kan kun bevare sin troværdighed, hvis det imødekommer borgernes voksende krav om øget enhed og effektivitet til opbygning og forsvar af fred, stabilitet og velstand i den europæiske verdensdel og i verden som helhed." Udviklingssamarbejdet er en vigtig del af denne helhed.

Ud fra et effektivitetssynspunkt bærer Den Europæiske Union et stort ansvar: Den skal sikre komplementaritet mellem medlemsstaternes og Fællesskabets politikker for udviklingssamarbejde, udbygge koordinationen på de forskellige niveauer, der er fastlagt af Rådet (på politisk og operationelt niveau og i internationale fora), bl.a. ved fastlæggelse af en fælles helhedsstrategi over for AVS-landene, og sikre kohærens i sine politikker (handels-, fiskeri- og landbrugspolitik osv.), bl.a. under hensyn til udviklingsmålene. Den nye EU/AVS-samarbejdspolitik skal baseres på en klar politisk vilje, hvad angår disse tre principper.

Den postkoloniale periode er afsluttet, og det drejer sig nu om at forlade "donor/modtager"-logikken. EU og AVS-landene har fælles interesser at varetage. I den sammenhæng skal forbindelsen mellem EU og AVS:

- opfattes som en af de grundlæggende bestanddele af en politik til sikring af fred og stabilitet, idet den bidrager til at fjerne de grundlæggende årsager til voldelige konflikter
- i samvirke med de øvrige donorer bidrage til at føre de mål om bæredygtig udvikling, der er opnået enighed om på verdensplan, ud i livet, og navnlig til at nedbringe fattigdommen. Inden for rammerne af EU/AVS-partnerskabet yder Unionen et af sine vigtigste bidrag til verdenssamfundets indsats for at føre de fastsatte mål for den menneskelige udvikling ud i livet, navnlig som led i den strategi, som OECD's Komité for Udviklingsbistand har fastlagt⁷
- anspore til brug af en udviklingsmodel, som sikrer respekt for menneskerettighederne og sociale fremskridt

⁶ KOM (97) 2000 af 15. juli 1997, "Agenda 2000 - et udvidet og styrket EU".

⁷ "Udviklingssamarbejdets rolle på tærsklen til det 21. århundrede", OECD/DAC, maj 1996.

- forbedre styringen af risiciene på verdensplan og af den indbyrdes afhængighed med hensyn til miljø, bekæmpelse af ulovlig handel, migration, sundhed osv. Både EU og AVS-landene har interesse i at udnytte deres næsten verdensomspændende ramme til at uddybe samarbejdet, ikke mindst på områder, hvor det internationale samarbejde kun skrider langsomt frem
- fremme den økonomiske udvikling i gensidig interesse. Afrika, hvor den seneste udvikling med hensyn til økonomisk styring har ført til en revision i opadgående retning af vækstudsigterne på mellemlang sigt, er tydeligvis en vigtig mulig partner.

Ud over den negative indbyrdes afhængighed og de umiddelbare risici, som mangelen på udvikling indebærer for sikkerheden og velstanden i nord (voldelige konflikter, migrationspres, fremgang for ekstreme bevægelser, narkotika, folkesygdomme, AIDS osv.), har Unionen således vægtige grunde til at videreføre samarbejdet med AVS-landene og tilpasse det efter en fundamentalt ændret kontekst. Den skal i det øjemed sammen med partnerne fastlægge spillereglerne for et nyt gensidigt engagement af grundlæggende politisk karakter.

2.2. Unionens forslag⁸

Unionen vil foreslå AVS-landene et varigt engagement på et partnerskabsgrundlag. Dette nye partnerskab baseret på "ownership"-princippet vil være karakteriseret af:

- en stærk politisk dimension, en tilbundsående dialog
- bistand til skabelse af et gunstigt politisk miljø, som fremmer lige muligheder, legitim og effektiv forvaltning af offentlige anliggender, forligsmekanismer, som gør det muligt at sikre en ikke-voldelig bilæggelse af interessekonflikter samt en dialog, og aktiv medvirken fra borgersamfundets side som højtprivilegerede midler
- bistand til iværksættelse af reformer, økonomisk og faglig støtte til sunde og ansvarlige politikker
- systematisk hensyntagen til den institutionelle dimension og målet om udvikling af offentlige (herunder lokale myndigheder) og private aktørers kapacitet med hensyn til planlægning, analyse og iværksættelse af udviklingsstrategier og med hensyn til borgersamfundets organisation i almindelighed
- udbygning af samarbejdets sociale dimension
- en ny strategi til fremme af udviklingen i den private sektor
- hensyntagen til miljøaspektet på alle samarbejdsstadier
- et forstærket økonomisk samarbejde i gensidig interesse, som udvider samarbejdet til også at omfatte en række områder med tilknytning til samhandel og baseres på en integrationsmålsætning for hele verdensøkonomien

⁸ Af hensyn til den redaktionelle forenkling henvises der i dette dokument generelt til Unionen, men de kontraherende parter er naturligvis både Fællesskabet og medlemsstaterne.

- en udbygning af samarbejdet, bl.a. på områderne videnskabelig og teknologisk forskning og informationssamfundet, på grundlag af de foreliggende nye muligheder
- et mere samarbejdsbetonet partnerskab, som omfatter høring af økonomiske og arbejdsmarkedsmæssige aktører
- et princip om regionalisering af samarbejdet inden for rammerne af en samlet aftale med AVS-landene
- øget hensyntagen til sårbarhedsfaktorer, bl.a. for små østater
- en differentiering af bestemmelserne for og prioriteringen af samarbejdet, således at det afpasses efter partnerens udviklingsniveau, behov og langsigtede udviklingsstrategi. Dette giver sig bl.a. udslag i en øget koncentration af Fællesskabets aktioner. Unionen skal med andre ord ikke gøre alt overalt: den vil forøge de mulige samarbejdsområder, samtidig med at den vil koncentrere sine aktiviteter i et bestemt land eller en bestemt region på enkelte højtprioriterede områder. Den måde, hvorpå midlerne forvaltes, vil desuden blive knyttet sammen med en udbygning af kapaciteten i partnerlandet
- søgen efter øget effektivitet, en enklere konvention og lettere adgang for nye udviklingsaktører.

EU forventer af sine partnere, at de forpligter sig til at videreføre eller indlede troværdige reformer og sikrer en "god regeringsførelse" ("good governance") i politisk, økonomisk, social og miljømæssig henseende. Dette krav om en ny "kontrakt" forudsætter dels øget selektivitet i forvaltningen af bistanden, dels mere plads til en dialog inden det stadium, hvor der stilles betingelser.

2.3. De fremtidige forhandlingers indhold

For Unionen vil sigtet først og fremmest være at sikre EU/AVS-forbindelsen en ny plads i Unionens aktion udadtil, sammenhæng mellem de politiske, handelsmæssige og udviklingssamarbejds-mæssige aspekter og sammenhæng med de interne politikker.

For alle de berørte parter vil det vigtigste formål med disse forhandlinger være at sikre de nødvendige forandringer under en fremadrettet synsvinkel. Forhandlingerne skal munde ud i aftaler, der er tilstrækkelig fornyende, uden at hele det hidtidige arbejde af den grund kastes over bord.

Det nye partnerskab med AVS-landene skal markere overgangen fra en historisk kontekst til en strategisk målsætning. Dette skal munde ud i, at Unionen fremsætter et tilbud, der er struktureret politisk ved uddybning af partnerskabet i dets forskellige dimensioner og struktureret geografisk i kraft af sin globale og regionale dimension.

3. EN OPTAGELSE AF EU/AVS-PARTNERSKABET I UNIONENS POLITISKE AKTION

3.1. Anvendelse af flere midler til konfliktforebyggelse og forøgelse af udviklingssamarbejdets effektivitet

EU/AVS-samarbejdet, som oprindeligt blev anset for neutralt i forhold til det politiske miljø i AVS-landene, betragtes nu som en forbindelse med en tydelig politisk dimension, der fuldt ud skal komme til udtryk i det fremtidige partnerskab. Fællesskabsaktionens specificitet baseres i stadig højere grad på komplementariteten mellem dens tre facetter: den politiske dimension, det økonomiske partnerskab og en ambitiøs indsats til fremme af udviklingen på det arbejdsmarkedsmæssige og sociale område.

Der er to fundamentale årsager til, at den politiske dialog skal uddybes:

- Udviklingssamarbejdet skal bidrage til at føre målene for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik ud i livet (artikel J.1 i traktaten om Den Europæiske Union), navnlig hvad angår opretholdelse af freden og styrkelse af sikkerheden på internationalt plan, ved at bidrage til at forbedre den sociale samhørighed og bekæmpe marginaliseringen og derigennem angribe årsagerne til fattigdom og uligheder, der er potentielle kilder til konflikter.

I denne sammenhæng er det særlig vigtigt, at konfliktforebyggelse og konsolidering af freden prioriteres højere. De retningslinjer, som EU for nylig fastlagde for forebyggelse af konflikter i Afrika⁹, har navnlig til formål at støtte opbygningen af aktionskapacitet i de afrikanske organisationer (OAU og subregionale organisationer). Men de tager også sigte på at sikre en koordineret og sammenhængende udnyttelse af alle disponible midler; dette vil navnlig kræve udviklingssamarbejde og støtte til en politik til fremme af menneskerettighederne, demokratiet, retsstaten og en hensigtsmæssig forvaltning af offentlige anliggender. Udviklingssamarbejdet skal under alle omstændigheder kunne bevare den autonomi, der er nødvendig for kontinuerligt at kunne forfølge langsigtede mål. Dets rytme må ikke underkastes for hyppige ændringer, da det i så fald vil gå ud over dets effektivitet; det vil derfor være hensigtsmæssigt at vurdere, om de politiske uligevægtssituationer, der giver anledning til en reaktion i forvaltningen af udviklingssamarbejdet, er af midlertidig eller varig karakter.

Unionens indsats på området kriseforebyggelse vil desuden nyde godt af de nye bestemmelser i traktaten, navnlig oprettelsen af en analyse- og prognoseenhed, som skal advare Rådet om krisesituationer under udvikling, og udbygningen af samarbejdet med Den Vesteuropæiske Union, navnlig hvad angår forebyggelse og forvaltning af kriser.

⁹ Rådets fælles holdning af 2. juni 1997 og SEC(96) 332 "Den Europæiske Union og problemet med konflikter i Afrika: genskabelse af fred, forebyggelse af kriser og yderligere foranstaltninger".

Desuden skal der træffes særlige samarbejdsbetonede foranstaltninger til forbedring af sikkerheden på globalt eller regionalt plan. På grundlag af de indledende forsøg, der er under gennemførelse, kan disse foranstaltninger tænkes at omfatte ikke-spredning, kontrol med våbenproduktionen, bekæmpelse af ulovlig handel med våben og personelminer.

- Udbygningen af den politiske dialog skal ligeledes gøre det muligt at gøre samarbejdsaktionerne mere effektive. Uden en politisk vilje fra de pågældende landes regeringers side kan ingen udefra kommende bistandsindsats få nogen reel gennemslagskraft i form af forbedring af indikatorerne for den menneskelige udvikling eller i form af øget økonomisk dynamik.

Nødvendigheden af, at forbindelserne mellem den socioøkonomiske indsats og den politiske indsats forstærkes, bliver stadig tydeligere inden for rammerne af den nye udviklingsmodel, som gradvis synes at blive resultatet af de store internationale forhandlinger¹⁰, og som ikke kun tager sigte på tilfredsstillelse af elementære behov, men også på respekt for menneskerettighederne, såvel hvad angår de politiske som de sociale og kulturelle aspekter.

Blandt de mål, som forudsætter tilbundsgående ændringer i samfundsstrukturene og i magtforholdene, og som ikke kun kan tages op under en teknisk og økonomisk synsvinkel, kan nævnes fattigdomsbekæmpelse, indsatsen til fordel for undervisnings- og sundhedssektorerne, nødvendigheden af at forbedre kvindernes status, den øgede hensyntagen til miljøaspekterne, de demografiske spørgsmål og disses konsekvenser for migrationsmønstret og problematikken vedrørende byernes udvikling.

Støtten - som EU agter at forøge - til borgersamfundets organisering og til opbygningen af kapacitet blandt de aktører, der repræsenterer den private sektor og de stærkt forskelligartede sociale og arbejdsmarkedsmæssige bevægelser, og støtten til iværksættelsen af gennemsigtige mekanismer for samråd og dialog vil også udgøre en mærkbar ny politisk dimension.

3.2. En ny politisk dialog

Af alle disse årsager vil Unionen foreslå sine AVS-partnere en uddybning af den politiske dialog og en udvidelse af dens anvendelsesområde alt efter den øjeblikkelige aktualitet. Uden at der a priori skal opstilles en udtømmende liste, vil bl.a. følgende problematikker blive behandlet, ikke på nogen isoleret måde, men ved anvendelse af en integreret approach, som baseres på de talrige indbyrdes forbindelser, der findes mellem alle disse temaer:

- Respekt for menneskerettighederne, de demokratiske principper og retsstaten, der fra nu af er en vigtig del af forbindelserne mellem EU og AVS¹¹. Med hensyn til

¹⁰ Der henvises bl.a. til Agenda for Udviklingen (FN, juni 1997) og resuméet af konklusionerne fra de store internationale konferencer, "The World Conferences, Developing priorities for the 21st Century", UN briefing papers, 1997.

¹¹ Artikel 5 og 366a i den reviderede Lomé IV-konvention.

respekten for de demokratiske principper og for menneskerettighederne - der siden 1995 har været et væsentligt element i alle de aftaler, som Fællesskabet har indgået med tredjelande¹² - blev det bl.a. på Wien-konferencen¹³ bekræftet, at alle menneskerettighederne er universelle og udelelige, navnlig i henseende til borgerlige og politiske rettigheder og økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder. Dette indebærer bl.a., at der skal knyttes forbindelse med politikkerne for socialt fremskridt, adgang til uddannelse, formindskelse af forskelsbehandlingen af mænd og kvinder, respekt for mindretallenes rettigheder osv. Den fulde respekt for de internationale konventioner, der gælder for beskyttelse og humanitær intervention, er en væsentlig betingelse for, at der kan opretholdes et effektivt råderum for humanitær intervention i AVS-landene. På dette område er det bydende nødvendigt med en konsekvent approach, både hvad angår principperne og disses anvendelse "i marken".

Respekten for de demokratiske principper henviser ikke til én model, som skal anvendes overalt. Hvert samfund har ret til at vælge sin egen vej hen imod demokrati under hensyn til det enkelte lands særlige situation. Men valget skal omfatte de grundlæggende særtræk ved det repræsentative demokrati: princippet om magtens deling, som bl.a. sikrer et uafhængigt retsvæsen, borgernes ret til frit at vælge eller periodisk sætte deres politiske ledere på prøve, at give udtryk for deres holdning og at skaffe sig oplysninger.

Respekten for retsstaten og dennes funktion, herunder retssystemets retfærdighed, effektivitet, tilgængelighed og gennemsigtighed er en af de grundlæggende betingelser, både i henseende til målsætningen for menneskerettighederne og de økonomiske og sociale udviklingsmål. På alle disse områder skal parterne forpligte sig til at tage et særligt hensyn til kvindernes situation, fremme ligestillingen og fremme kvindernes fulde deltagelse i det politiske liv.

På alle disse områder kan alene en sand dialog, der baseres på en dynamisk analyse og har sit udgangspunkt i den lokale kulturelle, sociale, økonomiske og politiske udvikling, samt en iværksættelse af positive aktioner gøre det muligt at udvikle en effektiv og fremadrettet approach forankret i virkeligheden i det enkelte land.

- Hensigtsmæssig forvaltning af de offentlige anliggender eller "good governance", som (ligesom det er tilfældet for retsstaten) er af afgørende betydning for samfundsudviklingen, bekæmpelsen af fattigdommen, udviklingen i investeringerne og den private sektor. Dette begreb, som er en fast bestanddel af de internationale drøftelser om udviklingsbistand, omfatter i den reviderede Lomé IV-konventions regi gennemsigtig og ansvarlig forvaltning af et lands samlede (interne og eksterne menneskelige, naturlige, økonomiske og finansielle) ressourcer til sikring af økonomisk og social udvikling. Det omfatter bl.a. bekæmpelse af korruption og fremmes af en samarbejdsbetonet approach. Det tilkommer de europæiske partnere og AVS sammen at fastsætte de principper, som de ønsker at henholde sig til, idet

¹² Rådet vedtog den 29. maj 1995 til brug i Fællesskabets aftaler med tredjelande en "standardformel" vedrørende menneskerettigheder indeholdende en suspensionsbestemmelse, der gør det muligt for Fællesskabet at reagere med det samme, hvis menneskerettighederne krænkes.

¹³ Verdenskonferencen om menneskerettighederne, Wien, 1993.

EU for sin del vil finde inspiration i en meddelelse fra Kommissionen af nyere dato om en politik til bekæmpelse af korruption¹⁴ - som både vedrører international korruption og korruption inden for Unionen - og i tidligere tagne internationale initiativer på dette område (G7 osv.).

Dette vil antagelig føre til, at EU foreslår sine partnere, at hensigtsmæssig forvaltning af offentlige anliggender medtages blandt den fremtidige aftales hovedbestanddele - på lige fod med de tre (i det foregående stykke beskrevne) elementer, som allerede er hjemlet i den reviderede Lomé IV-konvention.

- Forebyggelse og bilæggelse af konflikter. Unionens indsats vil blive indpasset i en egnet international eller regional ramme og både tage sigte på forebyggelse på et så tidligt stadium som muligt og genskabelse af fred. Spørgsmål som kontrol med og begrænsning af handel med våben samt bekæmpelse af ulovlig våbenhandel, forbud mod personelminer, minerydning og behovene i forbindelse med undervisning i samfunds- og retsspørgsmål vil blive taget op i denne sammenhæng.
- Spørgsmål vedrørende retlige og indre anliggender i Unionen (tredje søjle) såsom immigrationsproblematikken, narkotika, grænseoverskridende kriminalitet og menneskehandel.
- Sektorpolitikker, som støttes via Fællesskabets samarbejde, også på områder som forskning og teknologisk innovation.
- Midler, der tages i anvendelse for at formindske fattigdommen.
- Anliggender af generel eller regional interesse (miljøbeskyttelse på globalt og regionalt plan, migrationer mellem verdensdelene, bekæmpelse af ulovlig handel samt multilaterale forhandlinger).
- Samarbejde og regional integration, der er vigtige stabiliserende faktorer med hensyn til både forebyggelse/bilæggelse af konflikter og økonomisk og samfundsmæssig udvikling.

3.3. Institutionel omlægning til sikring af en mere effektiv og åben dialog

Den politiske dialog bliver således det tredje redskab, og det er helt uundværligt for bistanden og det økonomiske samarbejde. Den gør det muligt at skabe en konkret positiv approach med hensyn til betingelser, bliver kommunikationsmiddel i et fornyet partnerskab, som tager sigte på at skabe forbindelser mellem voksne og ansvarlige partnere, der overholder deres forpligtelser og derfor bliver ligestillede.

Ved fastsættelsen af de nærmere regler for den politiske dialog bør der sikres maksimal fleksibilitet, og endemålet bør være en søgen efter håndgribelige resultater. Det vil være nødvendigt at åbne mulighed for at afpasse dialogen efter, hvor stor betydning og

¹⁴ KOM(97) 192 af 21. maj 1997. På udviklingssamarbejdsområdet anbefaler Kommissionen bl.a. følgende tre aktioner: forebyggende foranstaltninger (støtte til forbedring af lovgivningen, procedurer for offentlige indkøb og disses funktionsmåde osv.) integreret i udviklingsstrategien, særlige programmer til bekæmpelse af korruption og indsættelse af en klausul om god regeringsførelse i alle samarbejdsaftaler.

interesse de emner, der skal behandles, har inden for en multilateral, regional eller bilateral ramme og på politisk og teknisk plan. På mange områder er effektivitetskravet ensbetydende med, at denne dialog skal finde sted på møder af regional eller subregional karakter på regerings- eller parlamentarikerniveau.

Desuden forudsætter denne søgen efter effektivitet, at de paritetiske institutioners måde at fungere på skal tages op til fornyet vurdering - idet der tillægges dem en ny regional dimension - på grundlag af forslag fra disse institutioner selv.

4. KONCENTRATION AF FÆLLESSKABETS POLITIK PÅ KOMPLEMENTÆRE MÅL I FORM AF BÆREBYGTIG ØKONOMISK OG SAMFUNDSMÆSSIG UDVIKLING, FORMINDSKELSE AF FATTIGDOMMEN OG INTEGRERING I VERDENSØKONOMIEN

4.1. Målene for samarbejdet mellem EU og AVS

De forpligtelser, som Det Europæiske Fællesskab, medlemsstaterne og mange AVS-lande har indgået på De Forenede Nationers konferencer om samfundsudvikling, miljø, ligestilling mellem mænd og kvinder, befolkning og fødevarerikkerhed, udgør en ny referenceramme for dialogen om politikkerne og for EU's bistandsindsats. Navnlig betegnede topmøderne i Rio og København et vigtigt vendepunkt, idet de gjorde det muligt at fastlægge et helhedsbegreb for udviklingen omfattende både den økonomiske, den sociale og den miljømæssige dimension. Forbindelserne mellem formindskelse af fattigdommen, bekæmpelse af forskelsbehandling, navnlig til ugunst for kvinder, miljøbeskyttelse og ansvar for fremtidige generationer blev fremhævet. Betydningen af, at der bliver gjort afgørende fremskridt med hensyn til undervisning på primærtrinnet, grundlæggende sundhed og adgang til andre væsentlige tjenester, blev anerkendt. Den agenda for udvikling, som for nylig blev vedtaget af De Forenede Nationer¹⁵, afspejler denne approach, hvor hovedvægten lægges på forbedring af levevilkårene, idet der også tillægges denne opgave en grundlæggende politisk dimension. Princippet om, at de berørte lande selv har det største ansvar for deres udvikling, går som en rød tråd gennem hele aktionen.

Desuden bevirker AVS-landenes egne begrænsninger og muligheder set i lyset af de økonomiske omskiftelser på verdensplan, at det bliver klart nødvendigt at sikre en grundlæggende forbedring af disse landes økonomiske situation og at skabe en gunstigere ramme for en udvikling af den private sektor. Den uformelle sektors eller "folkeøkonomiens" størrelse og muligheder for at skabe indkomster og beskæftigelse og for at sikre socioøkonomisk innovation gør det tillige rimeligt at yde en særlig bistand, der tager sigte på varig forbedring af leve- og arbejdsvilkårene. Mange landes store afhængighed af naturressourcer, bl.a. i tilknytning til landbrug, og den klimatiske ustabilitet gør det også nødvendigt at prioritere miljøspørgsmålene rimeligt højt.

¹⁵ Agenda for Development, FN's generalforsamling, juni 1997.

Desuden bør det anerkendes, at en mere systematisk støtte til udbygning af kapacitet, bl.a. på videnskabs- og teknologiområdet, har en vis strategisk karakter.

Under skyldig hensyntagen ikke mindst til de overordnede mål, der i traktaten om Den Europæiske Union er fastsat for Fællesskabets politik for udviklingssamarbejde¹⁶, den nye prioritering, som Rådet har foretaget i de seneste år¹⁷ og de kvantitative og kvalitative mål, som de største donorer har fastsat i OECD's regi¹⁸, vil EU foreslå sine partnere, at bekæmpelse af fattigdom prioriteres særlig højt, at samarbejdets sociale dimension udbygges, og at hovedvægten lægges på forbedring af faktorer, der kan fremme væksten, konkurrenceevnen og beskæftigelsen.

Det tilkommer de berørte stater og befolkninger at vælge udviklingspolitikkerne; samtidig er disse politikker stadig mere indbyrdes afhængige. Den gensidige interesse og de gensidige hensyn bliver derfor både i økonomisk henseende og i social eller miljømæssig henseende drivkraften i et udbygget samarbejde. Forbedringen af leve- og arbejdsvilkårene i udviklingslandene får en ny vægt i Unionens aktion udadtil. For Unionen drejer det sig ikke om at eksportere dens model, men derimod om at dele dens erfaringer med andre. Stillet over for betydelige eksterne og interne omskiftelser er EU selv konfronteret med et behov for at tilpasse sig for at kunne bevare en vis samfundskvalitet, forsvare sin sociale model og forene princippet om konkurrence som drivkraft bag det økonomiske fremskridt med princippet om solidaritet som bydende nødvendigt middel til at skabe social samhørighed. EU søger nye måder at forene det økonomiske med det social på, således at social- og arbejdsmarkedspolitikken yder et særskilt bidrag til den økonomiske vækst, beskæftigelsen og konkurrenceevnen.

Det er i dette perspektiv, at komplementariteten mellem de tre overordnede mål for Fællesskabets samarbejdsindsats skal kunne sikres. Fattigdomsbekæmpelsen, der trænger sig på som et af hovedmålene for et partnerskab med AVS-landene, skal indpasses i en overordnet politik baseret på bæredygtig udvikling via økonomisk vækst, jobskabelse, fjernelse af forskelsbehandlingen til ugunst for kvinder, adgang til uddannelse og sundhedspleje samt bevaring og forbedring af miljøet. Som understreget i den seneste verdensrapport om den menneskelige udvikling¹⁹ er debatten om forbindelserne mellem økonomisk vækst og formindskelse af fattigdommen - dette spørgsmål er behandlet indgående i forbindelse med konsultationen i tilknytning til "grønbogen" - til dels en falsk debat, idet den leder opmærksomheden bort fra de to vigtigste spørgsmål, nemlig spørgsmålet om, hvorledes væksttempoet kan forøges, og spørgsmålet om, hvorledes der kan skabes en vækstmodel, hvor hovedvægten lægges på nedbringelse af fattigdommen.

¹⁶ Artikel 130 U: En bæredygtig økonomisk og social udvikling i udviklingslandene og særlig i de mest ugunstigt stillede blandt disse, en harmonisk og gradvis integration i verdensøkonomien og bekæmpelse af fattigdommen.

¹⁷ Konklusioner og resolutioner om den samfundsmæssige og menneskelige udvikling, lighed mellem kønnene (november 1995), prioriteringerne inden for sundhed, uddannelse, fødevarerikkerhed og bekæmpelse af fattigdom (december 1993), støtte til strukturtilpasning samt forbindelserne mellem katastrofebistand, rehabilitering og udvikling.

¹⁸ OECD, DAC: "Samarbejdets betydning for udviklingen på tærsklen til det 21. århundrede", maj 1996.

¹⁹ UNDP, 1997.

Disse betragtninger og konsultationerne inden for rammerne af debatten om grønbogen munder ud i en konklusion om, at fattigdomsbekæmpelsen i sine forskellige udformninger - såvel med hensyn til samfundsmæssig og menneskelig udvikling og beskyttelse af de naturressourcer, som de fattige er afhængige af, som med hensyn til pekuniær fattigdom - skal stå i centrum for EU/AVS-samarbejdet som led i en integreret approach, som på én og samme tid dækker økonomiske vækstfaktorer og de sociale virkninger af denne vækst. Skabelsen af et politisk miljø, der fremme de lige muligheder og opbygningen af et aktivt og velorganiseret borgersamfund, vil udgøre en integrerende del af denne approach. I denne sammenhæng skal den rolle, som den formelle og uformelle private sektor, staten og de lokale myndigheder samt de forskellige aktører organiseret i fagforeninger, sammenslutninger, kooperativer og andre grupperinger spiller, anerkendes og bakkes op. EU's indsats skal fremme en udbygning af disse forskellige aktørers kapacitet og forbedre den institutionelle ramme, der er nødvendig for den sociale samhørighed, et velfungerende demokratisk samfund og en markedsøkonomi, der giver rigelig plads til indbyrdes afstemning af holdningerne. Staten skal navnlig påse, at markederne fungerer hensigtsmæssigt, og afbøde mangler ved dem. Endelig er det også kendetegnende for Fællesskabets aktion, at det kan yde betydelig bistand til processerne for regional integration og regionalt samarbejde, der anerkendes som faktorer, der kan fremme udviklingen, og som en ofte nødvendig etape i indpasningen i verdensøkonomien.

I disse hovedlinjer fastlægges en ny samarbejdsstrategi og en ny prioritering. Samarbejdet vil på en differentieret måde og på grundlag af det enkelte lands behov, muligheder og politiske vilje blive koncentreret om visse temaer inden for en bred vifte af komplementære områder, og hovedvægten vil blive lagt på de temaer, hvor Unionen kan gøre en indsats, der er mere virksom end den indsats, som de øvrige donorer kan gøre. Desuden skal der sikres en tæt forbindelse mellem den udbyggede politiske dimension og samarbejdet; i denne sammenhæng kan forebyggelse af voldelige konflikter og behovet for at behandle de underliggende årsager dertil også øve indflydelse på prioriteringen. Disse foranstaltninger, der ikke a priori kan opregnes udtømmende, indpasses i en tredelt prioritering (vækst-konkurrenceevne-beskæftigelse, den sociale og kulturelle dimension samt den regionale integration) og skal tilgodese tre vigtige principper (opbygning af kapacitet, hensyntagen til kønsaspektet samt de miljømæssige principper).

4.2. Tre højprioriterede bistandsområder

4.2.1. Støtte til vækstfaktorer og til politikker, som kan fremme konkurrenceevnen og beskæftigelsen

Det er vigtigt, at beskæftigelsen øges, og at der sikres bedre adgang til de ressourcer, som indgår i produktionen, når det drejer sig om varigt at nedbringe fattigdommen og gribe ind mod udstødelsen. De forpligtelser, der blev indgået på dette område i København, danner tilsammen et sæt tydeligt relevante målsætninger. Øgede investeringer og udvikling af en dynamisk privat sektor - såvel i den formelle sektor som i den såkaldte folkeøkonomi og såvel i landdistrikter som i byområder - er bydende nødvendige faktorer, når det drejer sig om at forstærke væksten, gøre grundlaget derfor bredere og øge beskæftigelsen. Det gør blot denne beskæftigelse endnu sikrere, varigere og bedre egnet til at sikre en reel forbedring af levevilkårene, at den knytter sig til en forbedring af de pågældende økonomiers konkurrenceevne. Der bør tages et særligt

hensyn til kvindernes situation og deres muligheder for at deltage i det økonomiske liv og nyde godt af virkningerne af den øgede vækst.

Under denne synsvinkel vil Fællesskabet yde sin samarbejdsindsats på en række forskellige områder, bl.a. for at genskabe tilliden blandt de økonomiske aktører og fremme jobskabelsen:

- Støtte til iværksættelse af forudsigelige og troværdige makroøkonomiske politikker og handels- og sektorpolitikker, der skaber gunstige forudsætninger for (interne og udenlandske) private investeringer under klar hensyntagen til beskæftigelsesmålet. Der kan i den sammenhæng bl.a. tilbydes et valutarisk samarbejde, navnlig i tilknytning til euroens indførelse. Denne støtte vil både angå indførelse af økonomiske og teknologiske infrastrukturer.
- Støtte til administrative, institutionelle og lovgivningsmæssige reformer, som kan forbedre de betingelser, hvorunder en konkurrencedygtig privat sektor kan udvikles, støtte til indførelse af en lovgivningsmæssig og social ramme, som fremmer en gradvis integrering af den uformelle sektor i den formelle økonomi, og bestemmelser, der sikrer øget hensyntagen til miljødimensionen.
- Støtte til udvikling af finansielle systemer og forbedring af adgangen til finansielle tjenesteydelser.
- Støtte til oprettelse og udbygning af virksomheder, navnlig sådanne, som har et betydeligt jobskabespotentiel og ikke har adgang til produktionsfaktorer (teknologier, finansiering osv.) eller markeder, navnlig små og mellemstore virksomheder eller industrier, mikrovirksomheder og kooperativer. Den finansielle og faglige bistand, der forvaltes af Den Europæiske Investeringsbank (EIB) og Centret for Industriel Udvikling (CIU), vil spille en supplerende rolle på disse områder for den af Kommissionen forvaltede bistand.
- Støtte til forbedring af de uddannelsessystemer, som bidrager til at forbedre produktiviteten i den formelle og den uformelle sektor.
- Støtte til arbejdsmarkedspolitikker og -institutioner, navnlig i forbindelse med oplysningsvirksomhed og undervisning, iværksættelse af lovgivninger, som sikrer arbejdstagerne et passende beskyttelsesniveau og respekt for de grundlæggende sociale rettigheder²⁰, forbedring af sundheds- og sikkerhedsvilkårene på arbejdspladsen, anvendelse af principperne om ikke-forskelsbehandling, navnlig over for kvinder, samt fremme af den sociale dialog. Der skal i forbindelse med denne støtte tages hensyn til ønsket om, at der sikres den fornødne fleksibilitet på arbejdsmarkedet.
- Støtte til reformer og politikker, som fremmer adgangen - navnlig for de mest udsatte grupper - til de ressourcer, der anvendes i produktionen, såsom retten til at eje og udnytte jord, kapital, kredit, uddannelse, teknologier, information samt transport- og kommunikationstjenester.

²⁰ ILO's konventioner om retten til at organisere sig og føre kollektive forhandlinger, forbud mod tvangsarbejde, forbud mod børnearbejde samt princippet om ikke-forskelsbehandling.

Ud over den egentlige ramme for EU/AVS-forbindelserne er det nødvendigt at sikre en mere ambitiøs international behandling af problemet med udlandsgælden, idet en løsning af dette problem for de stærkt gældstyngede landes vedkommende er en klar forhåndsbetingelse for, at deres indsats med hensyn til vækst, konkurrenceevne og beskæftigelse vil bære frugt.

4.2.2. Støtte til arbejdsmarkeds- og socialpolitikker og kulturelt samarbejde

En forbedring af de sociale tjenesters kvalitet og en formindskelse af ulighederne med hensyn til adgang til pleje, uddannelse, vand, boliger og andre elementære tjenester er et andet højt prioriteret område for det fremtidige samarbejde mellem EU og AVS. EU's approach vil dels omfatte bistand til partnerlandene med at opretholde og gradvis øge de økonomiske midler, der afsættes til de store social- og arbejdsmarkedspolitiske sektorer, dels støtte til tilpasning af de sociale tjenester og socialsikringssystemerne efter udviklingen i de økonomiske betingelser, de lokale behov og specifikke anmodninger fra det enkelte land eller den enkelte region. I denne sammenhæng synes et decentralt samarbejde ligeledes at have en særlig betydning, og det bør derfor udbygges. På alle disse områder er det efter EU's opfattelse særdeles vigtigt at formindske forskelsbehandlingen af kvinder og mænd. Målrettede aktioner, navnlig for grupper af fattige, vil kun komme på tale, når de politiske vilkår lægger hindringer i vejen for en mere generel støtte til forhold, der kan fremme dynamiske sociale fremskridt.

De vigtigste samarbejdsområder vil være følgende:

- Støtte til generelle politikker og sektorpolitikker, som fremmer adgangen til de store basistjenester - undervisning på primærtrinnet, grundlæggende sundhedspleje, vand, boliger i byerne - i samarbejde med medlemsstaterne og de øvrige donorer.
- Støtte til politikker for fødevarer sikkerhed og politikker, som forbedrer adgangen til fødevarer og opretholder den lokale produktion, samt støtte til iværksættelse af en ansvarlig forvaltning af vandressourcerne.
- Støtte til befolkningspolitikker.
- Støtte til initiativer til fremme af risikofordeling og opbygning af sociale udviklingsfonde, som gør en decentral og samarbejdsbetonet forvaltning fra de berørte aktørers side mulig. Disse fonde kan opbygges på nationalt eller lokalt plan og skal tage sigte på at støtte social promovering eller folkeøkonomien i almindelighed. Et grundlæggende princip vil være, at partnerne skal gøres ansvarlige på grundlag af overvågnings- og evalueringskriterier for resultaterne.
- Udbygning af aktiveringen og af den sociale dialog i bred forstand, dvs. mellem alle borgersamfundets vigtigste aktører og på en mere målrettet måde mellem arbejdsmarkedets parter. Denne støtte vil navnlig vedrøre ILO's konventioner om retten til at organisere sig og føre kollektive forhandlinger, der optræder blandt de grundlæggende sociale rettigheder, der blev fastlagt på verdenstopmødet om social udvikling, og som ifølge et forslag fra Kommissionen skal nyde fremme i alle aftaler med tredjelande²¹.

²¹ KOM(96) 724, "Opfølgning af verdenstopmødet for social udvikling".

- Kulturelt samarbejde i form af aktioner, der fremmer anerkendelsen af kulturel identitet og dialogen mellem kulturer, og i form af øget hensyntagen til denne dimension som led i alle Fællesskabets aktiviteter.

4.2.3. Regional integration

Den regionale integration er en - ofte nødvendig - etape på vejen hen imod integreringen i verdens samlede økonomiske system. Den gør det muligt at skabe større variation i de nationale økonomier og fremmer stordriftsfordele. Fællesskabet har siden Lomé I-konventionen ydet støtte til forskellige former for regionalt samarbejde og har gradvis udbygget sin støtte til den regionale integration. Der er her tale om en helt specifik form for fællesskabsintervention, som gør det muligt at lade andre lande nyde godt af erfaringerne med Fællesskabets opbygning og af den ekspertise, der er opbygget på en række områder.

EU vil foreslå sine AVS-partnere, der er i gang med en regional integrationsproces, en samarbejdsstrategi baseret på følgende elementer:

- Støtte til regionale initiativer til økonomisk integration (samordning af makroøkonomiske politikker og investeringsordninger, liberalisering af samhandelen og toldsamarbejde).
- Støtte til initiativer til regionalt samarbejde inden for infrastruktur - navnlig landtransport- og havneinfrastruktur - og miljø, sundhed, forskning osv.
- Udbygning af kapaciteten i de regionale organisationer og de nationale forvaltninger på områderne økonomi, sociale og politiske anliggender samt miljø, herunder fremme af adfærdscodekser, normer osv.
- Øget hensyntagen - i en overgangsperiode - til integrationens virkninger for budgetmidlerne og betalingsbalancen ved vurderingen af behovene for økonomisk støtte.

Støtten til den regionale integration vil ligeledes være et vigtigt kriterium inden for rammerne af den handelspolitik og de aftaler om økonomisk samarbejde, der er omhandlet i kapitel 5.

4.3. Tre tværgående styrende principper

4.3.1. Styrkelse af den institutionelle dimension og støtte til udviklingen af lokal kapacitet

Der vil som led i EU/AVS-samarbejdet systematisk blive taget hensyn til de institutionelle aspekter og udbygningen af den lokale kapacitet på områderne planlægning og iværksættelse af egnede politikker og reformer. Det af EU foreslåede partnerskab udgør med sin tydelige politiske dimension og sine langsigtede gensidige forpligtelser en egnet ramme til støtte for den institutionelle udvikling, indførelsen af de mekanismer, der er nødvendige for den sociale dialog, samt støtten til organiseringen af de økonomiske og sociale sektorer og borgersamfundet som helhed på nationalt eller lokalt plan og generelt til udbygningen af de demokratiske og samarbejdsbetonede

strukturer. Desuden vil der blive ansporet til øget udveksling af erfaringer Syd/Syd og Nord/Syd.

Udbygningen af kapaciteten i AVS-landene vil være et af de højest prioriterede kriterier ved valget af de konkrete bestemmelser for samarbejdet.

EU ønsker bl.a. at bidrage til følgende:

- Forbedring af statens og den offentlige sektors kapacitet. Den højeste prioritet vil blive tillagt reformer som led i demokratiseringen og konsolideringen af retsstaten (retssystemets funktionsmåde, den lovgivende magt), reformer, der tager sigte på at gøre den offentlige sektor mere effektiv (administrativ decentralisering, myndighedernes og lokalsamfundenes rolle osv.), overvågning af markedsøkonomien (anvendelse af erhvervsretten, konkurrencepolitik, beskyttelse af investeringer, det finansielle systems stabilitet osv.), hensigtsmæssig forvaltning af offentlige anliggender (fremgangsmåden i forbindelse med offentlige indkøb, forvaltning af de offentlige finanser osv.) samt bekæmpelse af narkotika og kriminalitet. Desuden vil opbygningen af analyse- og planlægningskapacitet som grundlag for den økonomiske politik, social- og arbejdsmarkedspolitikken og strategierne til sikring af bæredygtig udvikling (hvis principper blev tiltrådt på UNGASS-konferencen²²) og forberedelsen og iværksættelsen af politikker, som fremmer en udbygning af den teknologisk forskning og de teknologiske investeringer,²³ blive tillagt høj prioritet. Fællesskabet vil via sin samarbejdsindsats også fremme indførelsen af en retlig ramme til beskyttelse af forbrugerne, idet en sådan ramme ud over at styrke retsstaten bidrager til at beskytte sundheden, sikkerheden og forbrugernes økonomiske interesser og fremmer deres ret til at indhente information, sikre sig uddannelse og organisere sig²⁴.
- Udbygning af den private sektors kapacitet med hensyn til menneskelige, økonomiske og teknologiske ressourcer til støtte for strategierne til sikring af en mere varieret økonomi. I denne sammenhæng vil der blive lagt særlig stor vægt på institutionel støtte til virksomhedernes repræsentation, erhvervsuddannelse, udbygning af forskningskapaciteten og anvendelse af informationsteknologi (forbedring af telekommunikationstjenesterne, udvikling af nye tjenester og nye anvendelsesområder), som i høj grad kan bidrage til at forbedre adgangen til uddannelse, udvikle forskningsnettene og højne produktiviteten og konkurrenceevnen²⁵.

²² Juni 1997.

²³ I overensstemmelse med de retningslinjer, som Kommissionen fremlagde i sin seneste meddelelse: "Videnskabelig og teknologisk forskning: et strategisk element i Den Europæiske Unions samarbejde med udviklingslandene" - KOM(97) 174 endelig udg. af 25.4.1997.

²⁴ Ifølge den analyse, som Kommissionen foretog i sin meddelelse af 31.10.1995 - KOM(95) 519.

²⁵ Der henvises tillige til Kommissionens forslag: "Informationssamfundet og udviklingen: EU's rolle", KOM(97) 351 af 15.7.1997.

- Støtte til borgersamfundets organisation og opbakning bag de nuværende sociale aktører. Samarbejdet vil kunne omfatte støtte til disses omgruppering - under fuld respekt for deres egen søgen efter nye metoder for repræsentation og forbindelser med de offentlige myndigheder - og ansparing til øget udveksling af erfaringer, bl.a. Syd/Syd og på regionalt plan. Ud over sammenslutningerne til forsvar af menneskerettighederne vil der kunne ydes støtte til fagforeninger, forbrugersammenslutninger (som bidrager til at skabe større forståelse for levnedsmiddelhygiejne, brug af lægemidler, almindelig husholdning, sundhed og bæredygtigt forbrug), faglige sammenslutninger, producentsammenslutninger, kvindesammenslutninger, ungdomsorganisationer, organisationer til forsvar af barnets rettigheder og miljøbevægelser.
- Brug og forbedring af lokal ekspertise, bl.a. inden for rammerne af EU/AVS-nettene.

4.3.2. Fastlæggelse af en approach, der er følsom over for kønsaspektet, og formindskelse af forskelsbehandlingen af kvinder og mænd

Forskelsbehandlingen af mænd og kvinder øver indflydelse på det økonomiske liv lige fra det mest mikroøkonomiske niveau til de makroøkonomiske resultater. Disse forskelle træder tydeligt frem i alle analyser af fattigdom. Som hovedregel tager udviklingspolitikkerne ikke i tilstrækkeligt hensyn til mændenes og kvindernes respektive roller, når det drejer sig om forvaltning af menneskelige ressourcer og naturressourcer.

Det skal gøres til et udtrykkeligt mål for udviklingen med mennesket i centrum, at forskelsbehandlingen af kvinder og mænd fjernes. For Unionen udgør denne dimension en integrerende del af udviklingsprocessen, som er bydende nødvendig såvel af retfærdighedshensyn og sociale hensyn som af hensyn til de økonomiske mål og ønsket om en effektiv udviklings- og samarbejdspolitik.

På grundlag af de forpligtelser, der er indgået af Unionen²⁶ og på internationalt plan²⁷, skal det fremtidige EU/AVS-samarbejde respektere principperne om, at der skal tages hensyn til kønsaspektet i forbindelse med alle makroøkonomiske, sektormæssige eller projektmæssige støtteforanstaltninger. Der vil således blive taget et særligt hensyn til kvindernes situation på alle EU's aktivitetsområder, navnlig dem, der vedrører beskæftigelses- og socialpolitik.

Denne approach, der tager sigte på systematisk at integrere kønsaspektet ("mainstreaming"), vil dog ikke udelukke positive aktioner til gavn for kvinderne på områder, hvor denne aktionstype kan bidrage til at formindske en særlig udtalt forskelsbehandling af kvinder og mænd. Unionen vil lægge særlig stor vægt på, at forskellene med hensyn til adgang til væsentlige tjenester, navnlig undervisning og sundhed, respekt for rettighederne med hensyn til seksualitet og reproduktion samt

²⁶ KOM(95) 423 af 18.9.1995 om integrering af kønsaspektet i udviklingssamarbejdet og Rådets resolution (december 1995).

²⁷ Fjerde verdenskvindekonference (Beijing, september 1995) og verdenstopmødet for social udvikling (København, marts 1995).

formindskelse af forskellene i adgangen til økonomiske ressourcer og arbejdsmarkedet gøres mindre. Inden for katastrofebistand og dennes videreførelse i form af rehabilitering og udvikling vil der ligeledes blive taget et særligt hensyn til kønsaspektet.

4.3.3. Integrering af principperne for bevarelse af naturressourcer og miljø

Verdenstopmødet var en vigtig etape i den internationale behandling af miljøspørgsmål, og der blev appelleret til en ændring af holdningerne og anlæggelse af et helhedssyn på udviklingsproblematikkens miljømæssige, økonomiske og sociale aspekter. I overensstemmelse med sine tilsagn bestræber EU sig på at udvikle principper og en ny praksis, som fremmer en udvikling, der er bæredygtig i økonomisk, social og miljømæssig henseende.

Disse principper og denne praksis skal indarbejdes på alle udviklingssamarbejds områder og gælde for både planlægning, iværksættelse og evaluering; desuden skal der lægges særlig stor vægt på følgende aspekter:

- Opbygning af kapacitet og forbedring af metoderne for miljøevaluering.
- Forbindelserne mellem fattigdomsbekæmpelse og miljøproblemer, herunder de omfordelmæssige aspekter ved beskatningsinstrumenterne.
- Den gradvise internalisering af miljøomkostningerne i forbindelse med støtten til de økonomiske reformer - under skyldig hensyntagen til de sociale og miljømæssige virkninger.
- Iværksættelse af effektive partnerskaber mellem den offentlige og den private sektor, bl.a. med hensyn til overførsel af miljørigtige teknologier.
- Opprioritering af særlige aktioner på visse områder med hovedvægten lagt på problematikkerne for vandressourcer, effektiv energianvendelse, bekæmpelse af ørkendannelse, byudvikling, bæredygtig tilpasning af skove, bevarelse og bæredygtig forvaltning af artsrigdommen samt fiskeressourcer.

Desuden vil der blive taget et særligt hensyn til små østater, der står over for mulige trusler som følge af klimaændringen.

5. ÅBNING AF SAMARBEJDET FOR ET ØKONOMISK PARTNERSKAB

Handelssamarbejdet mellem EU og AVS har ikke virkelig gjort det muligt at føre de tilstræbte mål ud i livet. AVS-staternes handelsmæssige resultater har som hovedregel været skuffende, og den interesse, som de økonomiske beslutningstagere i Fællesskabet har vist AVS-staterne, har været særdeles begrænset. Der er mange årsager hertil, og situationen kan i hvert fald ikke først og fremmest tilskrives svagheder ved Lomé-konventionens samhandelsordning. En analyse af situationen har dog vist, at EU/AVS-handelssamarbejdet ikke har opbrugt alle sine muligheder, og at en mere dynamisk approach end den hidtil benyttede med henblik på at udbygge det økonomiske partnerskab mellem EU og AVS-staterne ville gøre det muligt for begge parter at drage større fordel af de særlige forbindelser, der er imellem dem.

5.1. Mere ambitiøse økonomiske og handelsmæssige mål

Det vil kun være muligt at udbygge det økonomiske partnerskab mellem EU og AVS, hvis den traditionelle samhandelsmæssige approach karakteriseret ved forbindelser på grundlag af den ensidige præferenceordning gradvis afløses af en bedre afbalanceret approach karakteriseret ved et reelt partnerskabsforhold, der tager hensyn til parternes gensidige interesser.

En approach af denne art baseres på ambitiøse mål, der for EU's vedkommende omfatter følgende elementer:

- Ansparing af AVS-landene til - og bistand til dem med - gradvis og harmonisk at integrere sig i verdensøkonomien. Der er i den sammenhæng både tale om udbygning af deres kapacitet på samhandelsområdet og deres muligheder for at tiltrække indenlandske og udenlandske private investeringer.
- Skabelse af en ny dynamik i samhandelen og styrkelse af de europæiske landes tilstedeværelse i AVS-landene ved at gøre det muligt for de økonomiske beslutningstagere i EU at drage fordel af de komparative fordele, som AVS-landene besidder.
- Ansparing af AVS-landene til at samarbejde med EU under de internationale økonomiske og handelsmæssige forhandlinger.

Mulighederne for at føre disse mål ud i livet vil afhænge af det fremtidige partnerskabs muligheder for at:

- konsolidere de regionale integrationsprocesser, idet disse er en vigtig etape på vejen mod integrering i verdensøkonomien. Unionens forslag skal tage hensyn til den vilje til integration, som i forskelligt omfang findes blandt landene i Afrika syd for Sahara, Vestindien og Stillehavsområdet, og udviklingen i disse processer. Der optages derved nødvendigvis et dynamisk element i det fremtidige økonomiske partnerskab, som skal føres ud i livet gradvis

- forbedre AVS-landenes muligheder for at behandle de øvrige områder med tilknytning til samhandelen. Disse områder, der angår overholdelse af tekniske normer samt sundheds- og sikkerhedsnormer, respekt for grundlæggende sociale rettigheder, miljøforanstaltninger, investeringsbeskyttelse, beskyttelse af intellektuel ejendomsret, handel med tjenesteydelser, konkurrencepolitik, forbrugerpolitik og adgang til offentlige indkøbsaftaler, vil antagelig blive stadig mere dominerende i de internationale handelsforbindelser. Der bør derfor sikres et tættere samarbejde på disse områder
- stabilisere AVS-landenes handels- og investeringspolitikker og sikre dem en større forudsigelighed og troværdighed blandt økonomiske beslutningstagere og potentielle investorer. Det fremtidige økonomiske partnerskab skal gøre det muligt for AVS-staterne at støtte deres reformer på et økonomisk stærkt og troværdigt partnerskab, at øge disse reformers gennemslagskraft og troværdighed og i forbindelse med gennemførelsen deraf at sikre kohærens mellem deres handelspolitikker og deres økonomiske politikker. Det skal gøre det muligt i endnu højere grad end tidligere at henlede de økonomiske beslutningstageres interesse på AVS-landene og fremme de indenlandske og udenlandske investeringer og overførslen af knowhow og teknologi og derigennem bidrage til at forbedre AVS-landenes konkurrenceevne og fremme en gradvis og harmonisk integrering af dem i verdensøkonomien.

5.2. Støtte til den regionale integration

EU bør fortsat søge at føre det endelige mål ud i livet ved indgåelse af aftaler om økonomisk partnerskab med hver af de tre regioner, som AVS består af, dvs. Afrika, Vestindien og Stillehavsområdet, under skyldig hensyntagen til AVS-staternes politiske vilje til at sikre en regional integration.

Det vil kun være muligt at føre denne målsætning ud i livet gradvis begyndende med forhandlinger om aftaler om økonomisk samarbejde med de regionale enheder, der har givet sig i kast med en integrationsproces, og i et begrænset antal tilfælde med individuelle lande, der ikke indgår i regionale grupperinger, forudsat at de opfylder betingelserne herfor med hensyn til størrelse, udviklingsniveau og administrativ kapacitet.

De forskellige zoner, der kan komme på tale, er Vestafrika, Centralafrika, det sydlige Afrika, Østafrika, Vestindien og Stillehavsområdet. Det tilkommer naturligvis AVS-staterne selv at vælge de regionale strukturer, hvormed EU kan indlede forhandlinger.

Det stadium, som de regionale integrationsprocesser er nået op på, vil ikke desto mindre være afgørende for fastlæggelsen af tidsplanen for forhandlingerne, navnlig med hensyn til den interne liberalisering i disse integrationszoner og eventuelt indførelsen af en fælles handelspolitik. Hvorom alting er, kan EU's forhandlingspartnere på grundlag af den regionale integrations nuværende stadium meget vel tænkes at blive grupperinger såsom UEMOA, UDEAC, SADC, EAC og CARICOM. I Stillehavsområdet gør de tidligere tagne initiativer (South Pacific Forum) det ikke på nuværende stadium muligt at fastlægge en regional partner, men visse muligheder for samarbejde kan undersøges.

5.3. Tilpasning af approachen efter de mindst udviklede landes situation

Som led i denne approach, som tager sigte på at udbygge det økonomiske partnerskab, bør der tages hensyn til de enkelte partners udviklingsniveau, begrænsninger og kapacitet.

EU bør derfor i sine forbindelser med de mindst udviklede lande opretholde den nuværende ordning og udvide den så meget som muligt. Hvad angår de øvrige områder med tilknytning til samhandelen, bør den ikke anmode disse lande om at afgive tilsagn, der overstiger deres økonomiske og institutionelle kapacitet. Denne nødvendige differentiering mellem mindst udviklede lande og andre udviklingslande bør dog ikke ske på bekostning af de igangværende regionale integrationsprocesser. Mange af de AVS-stater, der er mindst udviklede lande, er medlem af en toldunion eller et frihandelsområde, med hvilke det er ønskeligt at have økonomiske samarbejdsaftaler, som indebærer en vis gensidighed. Interessen i at deltage i et udbygget økonomisk samarbejdsområde med Den Europæiske Union vil antagelig være større end de eventuelle omkostninger, som liberaliseringen vil føre med sig i en overgangsperiode. For disse mindst udviklede landes vedkommende vil gensidigheden imidlertid føre en mere gennemgribende tilpasningsindsats med sig, som der bør tages hensyn til ved vurderingen af disse landes behov, og som bør ledsages af en yderligere bistandsindsats i form af ledsageforanstaltninger (bistand til omstilling, makroøkonomisk støtte, sektorbistand osv.).

5.4. Differentierede aftaler

Det er således en betingelse for at kunne uddybe det økonomiske partnerskab, at der føres forhandlinger om flere aftaler: en samlet EU/AVS-aftale og en række aftaler (mellem EU og de forskellige regionale enheder), som i de handelsmæssige afsnit omfatter forskellige omfang af gensidighed og hensigtsmæssige tidsplaner.

Det vil antagelig være vanskeligt at føre sådanne forhandlinger i den af Lomé-konventionen omfattede periode. Desuden må det erkendes, at uddybningen af det økonomiske partnerskab gradvis fører ændringer i AVS-staternes rettigheder og forpligtelser med sig. Det synes derfor mest hensigtsmæssigt at fastsætte en forhandling i flere etaper.

I første etape (1998-2000) skal der efter planen føres forhandlinger om rammeaftalen eller den samlede aftale. I anden etape skal der føres forhandlinger om de regionale aftaler. Alt efter parternes og Unionens interesser kan disse regionale aftaler med forbehold af punkt 5.5. nedenfor enten have form af aftaler om økonomisk samarbejde (ikke helt gensidige) eller aftaler om økonomisk partnerskab (gensidige, med oprettelse af frihandelsområder). Denne anden forhandlingsetape bør ikke strække sig over mere end tre år regnet fra det tidspunkt, hvor den nuværende konvention udløber (2000-2003).

Disse aftaler kan således tænkes at få følgende indhold:

- **Den samlede aftale** bør fastlægge parternes forpligtelse til gradvis at uddybe det økonomiske partnerskab. Den bør præcisere det endelige mål, der omfatter en indgåelse af aftaler om økonomisk partnerskab med hver af de tre AVS-regioner. Den bør fastlægge, hvilke regionale enheder og hvilke individuelle AVS-lande (ikke mindst udviklede lande) der i den anden etape, som er fastsat for

forhandlingerne, forpligter sig til at føre forhandlinger om aftaler om økonomisk samarbejde eller partnerskabsaftaler. Den bør præcisere den overordnede ramme for disse aftaler og i videst mulig udstrækning den planlagte overordnede tidsplan. Den bør stipulere, at disse aftaler i sidste ende skal harmoniseres og samles i én aftale, alt efter hvilke fremskridt der gøres med integrationen inden for de tre AVS-regioner.

Den samlede aftale bør desuden indeholde fælles bestemmelser om områderne med tilknytning til samhandelen - og disse bør derefter uddybes i de regionale aftaler. Aktionerne inden for industrielt samarbejde og udvikling af samhandelen kan ligeledes gennemføres i den samlede aftales regi.

Det bør i den samlede aftale fastsættes, at de nuværende præferencer opretholdes i den treårige periode, hvor forhandlingerne står på.

Det bør desuden fastsættes, at de AVS-stater, som ikke er mindst udviklede lande, og som ikke ønsker at indlede forhandlinger, der har til formål at indbygge et element af gensidighed i forbindelserne med EU, fortsat (efter udløbet af den treårige periode) nyder godt af handelspræferencerne i henhold til Fællesskabets generelle præferenceordning. Det samme gælder, dersom forhandlingerne ikke fører til noget resultat, eller de oprindelige forpligtelser ikke overholdes. Tilsvarende bør den for de mindst udviklede lande, som ikke indgår i en regional gruppering, der har indledt forhandlinger med EU, fastlægges den adgangsordning, der skal finde anvendelse, på grundlag af den nuværende situation og under hensyntagen til Rådets (almindelige anliggender) resolution af 2. juni 1997 til gunst for de mindst udviklede lande (i forbindelse med den handlingsplan til gunst for de mindst udviklede lande, der blev vedtaget på WTO's ministerkonference i Singapore i december 1996), idet denne ordning bør anvendes på alle mindst udviklede lande (såvel inden for som uden for AVS).

- **De regionale aftaler om økonomisk samarbejde** bør konsolidere AVS-landenes adgang til det europæiske marked og indføre et gensidighedselement for de europæiske landes eksport. Sådanne aftaler vil antagelig udgøre en vigtig etape på vejen hen imod generel liberalisering. Disse aftaler bør fastsætte, hvilke adgangsordninger der skal gælde for begge parter, samt tempoet i og perioden for toldtilpasningerne. De bør indeholde bestemmelser om et tæt samarbejde på de øvrige områder med tilknytning til samhandelen. De bør specificere, efter hvor lang tid det vil være nødvendigt med en fornyet gennemgang af situationen for at vurdere de fremskridt, der er gjort i liberaliseringen, og fastsætte en tidsplan for de følgende etaper.
- **De regionale aftaler om økonomisk partnerskab** kan ud over bestemmelserne om økonomisk samarbejde indeholde bestemmelser om en gradvis oprettelse af et frihandelsområde i overensstemmelse med WTO's bestemmelser (uden udelukkelse af nogen sektor, dækkende i alt væsentligt al samhandel og muligt at oprette i løbet af en normal tiårig periode) og med den fælles landbrugspolitik.

Uddybningen af det økonomiske partnerskab kan således gennemføres ved hjælp af aftaler om økonomisk partnerskab, eventuelt via aftaler om økonomisk samarbejde, som

dækker samhandelsordningen, indfører princippet om gensidighed og sikrer et tæt samarbejde på de øvrige områder med tilknytning til samhandelen.

En sådan approach ville gøre det muligt mærkbart at udbygge de økonomiske forbindelser mellem parterne ved at oprette økonomiske zoner, der i vid udstrækning er integrerede.

5.5. Foreneligheden med WTO og den fælles landbrugspolitik

I et langsigtet perspektiv og med udsigt til dels en harmonisering af den præferenceordning, som EU indrømmer samtlige mindst udviklede lande, dels en generel anvendelse af aftaler om økonomisk partnerskab, som er forenelige med WTO, navnlig artikel XXIV i GATT vedrørende frihandelsområder, kan EU's samhandelsordning i sidste ende vise sig at være i overensstemmelse med WTO, uden at det er nødvendigt med undtagelser.

Inden for en kort og mellemlang tidshorisont kan man dog vanskeligt forestille sig en handelsordning mellem EU og AVS-landene, som ikke gør det nødvendigt med en undtagelse fra WTO, uanset hvilken fremgangsmåde der konkret vil kunne vælges.

Det vil være nødvendigt med en undtagelse for at kunne opretholde den nuværende ordning i den treårige forhandlingsperiode. Derefter vil det antagelig ud fra den betragtning, at vejen hen imod gensidighed i hvert fald for visse regionale zoners vedkommende går via aftaler om økonomisk samarbejde, være nødvendigt med en undtagelse i henhold til artikel 9 i WTO-overenskomsten (i stil med den nuværende undtagelse) eller artikel XXIV, stk. 10. Fællesskabet bør omhyggeligt forberede præsentationen af disse bestemmelser for WTO. Det kan bl.a. fremhæve de store fordele, som disse aftaler frembyder med hensyn til udvikling, fordi de gør det lettere for AVS-staterne at tilpasse sig den nye internationale kontekst under skyldig hensyntagen til deres udviklingsniveau.

Hensigtsmæssigheden af at gå over til aftaler om økonomisk partnerskab med frihandelsområder bør under alle omstændigheder undersøges præcist på grundlag af de kriterier, der er fastlagt i rapporten til Det Europæiske Råd²⁸ om udviklingen i handelspolitikken og Fællesskabets præferenceaftaler, navnlig hvad angår foreneligheden med WTO's bestemmelser og den fælles landbrugspolitik. Hvis en sådan undersøgelse afdækker uforeneligheder, bør EU benytte aftaler, der har et mindre omfattende dækningsområde, og som vil gøre det nødvendigt at opnå en undtagelse - hvis varighed skal fastsættes, men som vil blive gennemgået på ny hvert år. Kommissionen vil i de kommende uger undersøge, i hvilken udstrækning det på baggrund af kriterierne i ovennævnte rapport til Det Europæiske Råd kan tænkes, at målet om frihandel kan optages i den samlede aftale, som vil blive foreslået alle AVS-landene.

Fællesskabet bør sideløbende hermed søge andre metoder til at bistå AVS-landene med at opnå integration i det multilaterale samhandelssystem. Dette kan dels ske ved at anspore de lande, som endnu ikke er medlemmer af WTO, til at blive det, dels ved at opfordre de AVS-lande, der er medlemmer af WTO, til gradvis og alt efter deres

²⁸ Amsterdam, juni 1997.

udviklingsniveau og økonomiske og sociale begrænsninger at konsolidere deres toldtarif til de reelt anvendte niveauer.

De præferencer, der indrømmes i henhold til protokollerne om særlige varer (bananer, sukker, oksekød), kan kun opretholdes for de mindst udviklede lande, hvis de omfattes af en undtagelse i henhold til artikel XXV, stk. 5, i GATT. Dette forudsætter en identisk undtagelse for de lande, som nyder godt af GSP. Endelig kan fordelene i henhold til protokollerne helt eller delvis opretholdes for de lande, som indgår aftaler om økonomisk samarbejde med EU, ved indsættelse i disse nye aftaler i en hensigtsmæssig form.

Med hensyn til sukkerprotokollen kan EU og AVS-landene eventuelt på baggrund af dens særlige karakter af aftale mellem forbruger og leverandør om bestemte mængder nå til enighed om at opretholde den som en separat aftale, der ikke er knyttet til den overordnede samarbejdsaftale. I så fald kan det være nødvendigt med en undtagelse (artikel 9 i WTO) for at sikre forenelighed med WTO. Det kan være hensigtsmæssigt at knytte denne anmodning sammen med en mere generel anmodning om undtagelse for at dække alle de forskellige behov for undtagelser, som måtte blive aktuelle.

6. PÅ VEJ MOD EN NY UDFORMNING AF DET FINANSIELLE OG FAGLIGE SAMARBEJDE

6.1. Krav om øget effektivitet

Det finansielle samarbejde er i øjeblikket baseret på et grundlæggende princip i konventionen, nemlig dens kontraktmæssighed. Konventionen binder deltagerne sammen i et langt tidsrum og sikrer dem inden for denne kontraktmæssige ramme, som man frit har forhandlet sig frem til, og som er baseret på gensidige forpligtelser og en permanent dialog, sikkerhed og forudsigelighed i de indbyrdes forbindelser.

Dette princip har i høj grad styrket konventionen og i vid udstrækning bidraget til det, der med rette kaldes "Lomé-kulturen". Der har dog vist sig visse grænser for dets anvendelse i praksis.

Det forhold, at de økonomiske midler ydes næsten automatisk, og tendensen til, at donorerne træder i stedet for en misligholdende partner, har ikke fremmet det reelle politiske engagement, som egentlig blev forventet af AVS-regeringerne. Der er sket en vis skævvækning, idet der har været tendens til, at samarbejdsinstrumenterne har domineret politikkerne frem for at tjene dem. Disse instrumenters tiltagende forskelligartethed og kompleksitet har gjort det vanskeligt at forvalte dem, navnlig når de bruges samtidig i ét og samme land.

Ansvarsdelingen mellem Kommissionen og modtagerlandet med hensyn til forvaltningen af bistanden - der var indført som følge af den "politiske" værdi deraf - er stadig årsag til forvirring og forsinkelser.

Det er nødvendigt at ændre den måde, samarbejdet fungerer på. Dette er så meget mere påkrævet, som det krav om effektivitet i vort samarbejde, som der gives udtryk for i offentligheden, og det behov for differentiering, der er påvist i analyserne i grønbogen, bestandig skal danne grundlag for nye overvejelser.

I forbindelse med disse ændringer skal der tages følgende tre hensyn:

- Principielt skal de vigtigste resultater af Lomé, dvs. dem, der har skabt "Lomé-kulturen" og endnu i dag bevarer deres fulde værdi, bevares.
- Det er nødvendigt at sikre en udvikling hen imod et mere ansvarligt partnerskab samt øget effektivitet og mere udtalt differentiering.
- Der skal sikres troværdighed og hensigtsmæssig forvaltning i brugen af ressourcerne.

Ønsket om, at der tages sådanne hensyn, gør det nødvendigt at tage følgende faktorer op til fornyet overvejelse:

- Samarbejdets instrumenter.
- Bestemmelserne om tildeling af ressourcer.
- Bistandens egenart.
- Forvaltningsmetoderne.

6.2. Forenklede instrumenter til brug for samarbejdet

Fællesskabssamarbejdets effektivitet og virkning begrænses af det forhold, at det er vanskeligt at sikre et godt samvirke mellem forskellige instrumenter, som fungerer på ofte nært beslægtede områder, samtidig med at de skal opfylde specifikke målsætninger og anvendelseskriterier. Disse ulemper begrænses givetvis af visse fællesskabsinitiativer som f.eks. strategidokumenterne for 8. EUF, men der består stadig en følelse af kompleksitet, ufleksibilitet og mangel på gennemsigtighed.

Der kan konstateres et behov for forenkling og rationalisering af de eksisterende instrumenter.

Dette behov kan omfatte to vigtige aspekter:

(1) Et behov for at formindske antallet af instrumenter.

Behovet for at benytte mere fleksible samarbejdsmetoder, som gør det muligt at imødekomme stadig mere forskelligartede og omskiftelige behov, gør det hensigtsmæssigt at samle de eksisterende instrumenter i tre særskilte grupper:

- En gruppe for programmerbare ressourcer, som har til formål at fremme udviklingen på lang sigt. Denne gruppe, som omfatter de tildelinger, der i øjeblikket dækker den programmerbare bistand, tilpasningsstøtten, Stabex og Sysmin vil - alt efter behovene og en vurdering af, hvilken interventionstype der er den mest hensigtsmæssige - gøre det muligt at yde støtte til sektorphilippiner, institutionelle reformer, makroøkonomiske reformer, decentrale aktører eller mere punktvisse aktioner. For de lande, der i øjeblikket berøres af Stabex og Sysmin, vil den også gøre det muligt at yde kompensation for tab af eksportindtægter ved anvendelse af yderligere midler til støtte for de makroøkonomiske reformer eller sektorreformerne.

Det er med andre ord nødvendigt at sondre mellem berettigelse til at være omfattet af en kompensationsordning og anvendelse af de tilsvarende ressourcer.

Mange landes store afhængighed af svingningerne i indtægterne (pris og mængde) af råvarer gør det berettiget at opretholde princippet om kompensation, utvivlsomt på grundlag af en forenklet beregningsmetode. Derimod taler ønsket om en optimal ressourceanvendelse for, at disse ressourcer anvendes på fleksibel vis som led i støtten til reformer.

- En investeringsfond, som har til formål at fremme udviklingen i den private sektor og handelssektoren ved hjælp af direkte investeringer, forbedring af kapaciteten i tjenesterne for faglig og finansiell støtte og udvikling af kapitalmarkeder. En sådan fond kan omfatte de nuværende tildelinger til risikovillig kapital og rentegodtgørelser.

Den bør forvaltes på et forretningsmæssigt grundlag, og de tilbagebetalte udlånsmidler bør tilfalde den. EIB skal spille en væsentlig rolle ved forvaltningen af denne fond inden for rammerne af de af Kommissionen fastsatte hovedlinjer.

Der skal i den sammenhæng sikres en forbedret opgavefordeling mellem EIB, CIU og Kommissionen.

- En gruppe til behandling af ekstraordinære krisesituationer, der efter sagens natur er uforudsigelige.

En sådan udvikling vil gøre det muligt at forbedre fleksibiliteten, kohærens og gennemsigtigheden i Fællesskabets samarbejdspolitik.

(2) Et behov for atter at give programmeringen en central placering i samarbejdets overordnede udformning

I nogle lande lægger de vejledende programmer i dag kun beslag på en beskeden del af de disponible ressourcer. Programmeringen er imidlertid det bedste tænkelige instrument for dialogen om politikkerne. Det vil derfor være ønskeligt, at samtlige disponible ressourcer til hvert enkelt land integreres i programmeringen til støtte for de makroøkonomiske politikker og sektorpolitikker, hvortil der anmodes om bistand fra Fællesskabet, med henblik på at koncentrere disse ressourcer på et begrænset antal områder.

I den sammenhæng skal den dialog, som finder sted i forbindelse med programmeringen, i passende udstrækning sikre fuld deltagelse af ikke-statslige aktører såsom arbejdsmarkedets parter, den private sektor, NGO'erne, lokalsamfundene osv.

En sådan approach vil næppe kunne anvendes på samme måde i alle lande.

Som led i programmeringen bør der finde en hensigtsmæssig koordination sted med samtlige donorer.

6.3. Tildeling af ressourcer på grundlag af behov og meritter

Automatikken i tildelingen af de programmerbare midler blev allerede indskrænket ved iværksættelsen af programmeringen i to rater, hvorved der blev indføjet et kvalitativt kriterium i fordelingen af ressourcerne.

Det er nødvendigt at udbygge denne udvikling og komplettere behovskriteriet, der navnlig er baseret på udviklingsindikatorer, med "merit"-kriterier baseret på resultater og hensigtsmæssig forvaltning. Det er en forhåndsbetingelse derfor, at de fordrejninger, der er nedarvet fra fortiden, fjernes.

For at forlige forudsigelighedsbegrebet med denne øgede selektivitet bør der indføres et system med glidende programmering og regelmæssig revision, f.eks. årlig revision. Disse revisioner skal både omfatte det samlede tildelte beløb og bistandens egenart. En sådan hovedlinje indgår i et virkeligt partnerskab inden for rammerne af en stående dialog.

Ved at følge denne fremgangsmåde gøres det lettere at tilpasse programmerne efter et lands overordnede konjunkturudvikling.

Denne hovedlinje forudsætter:

- Gennemsigtighed i brugen af resultatkriterierne.
- En ændring af medlemsstaternes rolle i forbindelse med revisionen af programmeringen.
- En opgivelse af begrebet endeligt tildelte ressourcer til de forskellige lande, idet de (mindste-) beløb, der ydes til hvert land i begyndelsen af konventionens gyldighedsperiode (forudsigelighed), i en sådan approach kun er af vejledende karakter.

I en sådan approach vil overholdelsen af indgåede forpligtelser og en effektiv iværksættelse af samarbejdet være garanter for større finansielle strømme på modtagerlandenes niveau.

6.4. Ændringer i bistandens egenart

I en omskiftelig verden, som kræver stadige tilpasninger, er det til stadighed nødvendigt med støtte til økonomiske reformer.

Samtidig er det for at kunne forbedre samarbejdets virkning og effektivitet ønskeligt, at Fællesskabets bistand i højere grad går til sektorreformer.

En sådan udvikling finder sted via:

- en forstærket forbedring af den institutionelle ramme og den lokale kapacitet til at planlægge politikker
- en gradvis udbygning af Fællesskabets finansieringer - under skyldig hensyntagen til betingelserne for gennemsigtighed og budgetmæssig effektivitet og på grundlag

af de forpligtelser, der blev resultatet af dialogen om politikkerne - hen imod øget direkte budgetmæssig sektorstøtte til erstatning for de individuelle projekter med henblik på at fremme ansvarsbevidsthed og tilpasning.

Betingelserne, som indikerer, at støtten til reformerne ikke ydes automatisk, skal tage sigte på at fremme modtagerlandenes tilpasning efter reformerne, at sikre en overordnet evaluering af den indsats, som en regering gør, frem for at hobe flere specifikke betingelser op og at indpasse denne indsats i et langsigtet udviklingsperspektiv. Det er meningen med de forslag, der er fremsat som led i de igangværende forhandlinger om en reform af betingelserne inden for rammerne af det særlige Afrika-program.

Denne reform af betingelserne er af stor betydning for staternes tilpasning af deres udviklingspolitik og for iværksættelsen af et virkeligt partnerskab baseret på gensidig tillid.

For at betingelserne skal være helt effektive, skal de være knyttet til en fælles opfattelse af, hvilken politik der skal føres.

6.5. En mere effektiv forvaltning af ressourcerne

Alle evalueringer har vist, at ordningen med fælles forvaltning af bistanden - trods de forbedringer, der er foretaget i de forskellige konventioner - er stærkt tyngende for samarbejdets effektivitet.

Hvilke alternativer er mulige, når sigtet både er at imødekomme kravet om effektivitet og troværdighed og at gøre modtagerne ansvarlige?

Dette spørgsmål skal behandles efter en differentieret approach, hvor "hensigtsmæssig forvaltning" og øget ansvarlighed sættes i forbindelse med hinanden.

Følgende overvejelser giver delene af et svar:

- Udbygning af begrebet budgetbistand (jf. ovenfor).
- Udlægning af Kommissionens beføjelser, således at nogle funktioner og ansvarsområder delegeres til dens delegationer.
- Åbning af samarbejdet for ikke-statslige aktører.
- Forenkling af konventionen og dens procedurer.

7. EN GEOGRAFISK RAMME: OPRETHOLDELSE AF AVS-GRUPPENS INTEGRITET, SAMTIDIG MED AT DER SIKRES EN MÆRKBAR REGIONAL DIFFERENTIERING

7.1. En samlet aftale, men differentierede bestemmelser

Optagelsen af det politiske, økonomiske og sociale partnerskab mellem EU og AVS i den politiske aktion og Unionens tilstedeværelse i tredjelande er afgørende. Den nye

aftales konfiguration skal - hvis den da ikke skal føre til en geografisk opsplitning af forbindelserne mellem EU og AVS - tage hensyn til to sideløbende dynamiske faktorer.

Den dynamiske faktor, som en samlet aftale udgør, hviler på to principper, som begge er påvist under drøftelserne i tilknytning til grønbogen. På den ene side træder værdien af en EU/AVS-helhed ud fra et politisk synspunkt tydeligt frem i en verden, der er blevet multipolær, og hvor Nord/Syd-forholdet har fået en ny betydning. Unionen må ikke lade den strategiske mulighed ude af betragtning, at der kan udvikles et konstruktivt forhold til en gruppe lande, der er potentielle aktører på verdensplan, og hvis diversitet kan tjene dens interesser under internationale forhandlinger. På den anden side går AVS-partnerne entydigt ind for selve princippet om AVS-gruppens integritet og giver udtryk for tydelig vilje til at udvise solidaritet. Denne fornyede solidaritet kommer ikke kun til udtryk på regeringsniveau - andet ville være unaturligt i en forhandlingssituation - men også blandt mange aktører i borgersamfundet. AVS-partnerne betragter faktisk EU/AVS-partnerskabet som en model, der kan gøres bedre, men som stadig er enestående i Nord/Syd-forbindelserne. De regner med at kunne udnytte AVS-gruppens og Unionens samlede vægt på den internationale scene og under internationale forhandlinger.

Derimod baseres **den dynamiske faktor, som en differentieret approach udgør**, på det økonomiske samarbejdes og handelssamarbejdets regionale dimension og på den voksende rolle, som den regionale integration spiller som udviklingsskabende faktor. Indførelsen af differentierede bestemmelser inden for den overordnede ramme for samarbejdet stemmer overens med den specificitet, de begrænsninger og de særlige interesser, som kendetegner de regionale eller subregionale AVS-grupperinger, og mere generelt med ønsket om at forenkle og effektivisere bistanden ved at stræbe mod det mest hensigtsmæssige niveau og sikre en tilpasning efter den regionale geografiske realitet.

Disse to elementer skal munde ud i, at Unionen stiler mod at indgå en ny samlet aftale med differentierede bestemmelser baseret på regionernes specificitet og integrationsperspektiverne.

7.2. Tre differentieringsniveauer på grundlag af regionernes specificitet og integrationsperspektiverne

Den nye samlede aftale skal være ramme for de differentierede subregionale aftaler og omhandle de vigtigste dele - overordnede mål, principper og institutionelle aspekter - af EU/AVS-samarbejdet. Men kravet om reelle ændringer gør det nødvendigt at undersøge mulighederne for en approach, der er differentieret på regionalt (Afrika syd for Sahara, Vestindien og Stillehavsområdet) eller subregionalt plan (i Afrika). Et ønske om at hobe forskellige typer differentiering op kunne dog lægge hindringer i vejen for den tilstræbte forenkling, og søgelyset bør derfor rettes mod differentieringens strukturerende elementer, således at de mere uvisse elementer lades ude af betragtning; dette bør ske på følgende tre niveauer:

- Den politiske dialog og dialogen om politikkerne.
- Forhandlingerne om regionale aftaler om samarbejde og økonomisk partnerskab.
- Dialogen om regional integration.

Det vigtigste strukturerende element i differentieringssystemet består af forhandlinger om en række aftaler om økonomisk og handelsmæssigt samarbejde med de regionale (Vestindien, Stillehavsområdet) eller subregionale integrationscentre (i Afrika). På de resterende to niveauer, der er nævnt ovenfor, skal der kun behandles det eller de aspekter, som ikke kan behandles fyldestgørende inden for rammerne af den samlede aftale.

7.2.1. Elementer til strukturering af en differentieret politisk dialog

På det politiske plan vil der ud over dialogens vigtigste aspekter som fastsat i sammenhæng med den samlede aftale blive foreslået en specifik dialog med udgangspunkt i den regionale realitet og baseret på de mest kohærente initiativer inden for økonomisk, social, kulturel og politisk samarbejde og integration.

Denne differentierede dialog baseret på Unionens og den pågældende regionale grupperings gensidige interesse vil blive koncentreret på et begrænset antal højtprioriterede områder, hvor Unionen kan støtte de regionale integrationsbestræbelser. Blandt de områder, hvor denne differentierede dialog eventuelt kan tages i anvendelse, kan nævnes forebyggelse og bilæggelse af konflikter på regionalt plan, hensigtsmæssig forvaltning af de offentlige ressourcer, styring af faktorer, som skaber negativ indbyrdes afhængighed - narkotika, anden ulovlig handel, befolkningsbevægelser, katastrofer og naturbestemt sårbarhed - miljøspørgsmål samt udbygning af den institutionelle og demokratiske kapacitet i regionen.

Der bør opstilles en typefortegnelse over de eksisterende eller potentielle regionale grupperinger i Afrika - Vestafrika, Østafrika, Centralafrika, det sydlige Afrika og Det Indiske Ocean - i Vestindien og i Stillehavsområdet med henblik på at fastlægge betingelser og kriterier for indledningen af den regionale politiske dialog. Denne dialog bør først og fremmest indledes i forbindelse med de integrationsinitiativer, der anses for mest bæredygtige.

7.2.2. Aftaler om økonomisk samarbejde mellem EU og de regionale enheder

Udbygningen af det økonomiske partnerskab med aftaler om samarbejde og økonomisk partnerskab med regionale enheder står i centrum for den nye differentierede approach.

Med udgangspunkt i den samlede aftales hovedelementer, principper og målsætninger tager de regionale økonomiske og handelsmæssige aftaler sigte på:

- at puste nyt liv i EU/AVS-samarbejdet på et mere hensigtsmæssigt niveau ved at skabe kohærente anvendelsespunkter for en ny dynamisk samhandelsordning og fælles økonomiske interesser og ved derved i højere grad at inddrage de økonomiske beslutningstagere i Unionen og den pågældende AVS-zone

- at opretholde særlig privilegerede forbindelser med AVS-parterne ved at gøre det muligt for grupperingens enheder at indhente deres forsinkelse i forhold til partnerne i de øvrige økonomiske aftaler, som Unionen har indgået med andre regioner i verden.

Den foreslåede arkitektur (subregionale aftaler inden for rammerne af en samlet aftale) gør det muligt at fastlægge en tilstrækkelig fleksibel approach, hvor der tages hensyn til

dynamikken i de regionale integrationsprocesser og den udviklingsorienterede karakter af deres geografiske konfiguration.

7.2.3. En særlig dialog om den regionale integration

Inden for rammerne af aftalerne om samarbejde og økonomisk partnerskab vil den politiske vilje til at skabe regional integration i overensstemmelse med optagelsen af støtte til regional integration blandt hovedmålene for EU/AVS-samarbejdet (kapitel 4.2.3.) være en afgørende faktor ved differentieringen.

Der bør i sammenhæng med forhandlingerne om og iværksættelsen af aftalerne om samarbejde og økonomiske partnerskab gennemføres en særlig dialog, som bl.a. bør baseres på omfanget af de forskellige enheders, dvs. de regionale organisationers og de nationale regeringers, engagement på vejen hen imod øget økonomisk integration. Der vil navnlig blive tale om en differentieret behandling baseret på en vurdering af behovene for økonomisk støtte, som gør det muligt at imødegå integrationens forbigående virkninger for budgetmidlerne og betalingsbalancen.

De lande, som kan tænkes at ville tilslutte sig de regionale integrationscentre i en ikke for fjern fremtid, kan gøres til genstand for særbehandling - finansiell og faglig bistand - med henblik på at forberede dem på tiltrædelsen²⁹.

Der vil i tilknytning til instrumenterne for strukturtilpasningsprocessen blive taget solidaritets- og samhørighedsmekanismer i anvendelse for at bistå de mindst udviklede lande eller provinser inden for de regionale enheder i overgangsperioden.

7.3. En aftale, der står åben for potentielle ansøgere, eller udvidelse af visse bestemmelser til også at omfatte andre ansøgerlande

Den konvention, som forbinder EU og AVS-landene med hinanden, har altid været en åben aftale, som et meget stort antal lande med tiden har kunnet tilslutte sig; antallet af AVS-stater, som har undertegnet aftalen, er således vokset fra 46 i 1975 til 71 i dag. Denne åbenhed bør også være hovedreglen i fremtiden.

De mindst udviklede landes vægt i AVS-gruppen og den høje prioritering af målsætningen om bekæmpelse af fattigdom kan føre til, at visse bestemmelser i den fremtidige aftale som et supplement til den kontraktmæssige ramme, der er kendetegnende for forbindelserne mellem EU og AVS, kan udvides også at gælde for andre lande, der befinder sig på et lignende udviklingsniveau. Den nye ordning for adgang til fællesskabsmarkedet, som er planlagt for de mindst udviklede lande, er et godt eksempel på denne approach.

Princippet om en regionalisering af de økonomiske aftaler og den øgede hensyntagen til den eksisterende komplementaritet mellem AVS-landene og ikke-AVS-landene i samme geografiske område udgør en yderligere bevæggrund for en potentiel udvidelse.

²⁹ Eksempelvis sammenhængende programmer til sikring af økonomisk rehabilitering og/eller forebyggelse af konflikter med henblik på gradvis integrering af lande såsom Congo, Rwanda og Burundi i deres subregionale system.

I denne sammenhæng bør de europæiske partnere og AVS-partnerne sammen fastlægge principperne og mekanismerne for eventuelle partielle eller fuldstændige tiltrædelser. De fremtidige aftaler udgør en del af et samlet dynamisk udviklings- og partnerskabsperspektiv. De skal udgøre en ramme for gensidige forpligtelser, som gør det muligt at finde nye løsninger på nye problemer med den fornødne fleksibilitet.

BILAG - Konsultationsprocessen

Efter offentliggørelsen af Kommissionens grønbog om "forbindelserne mellem Den Europæiske Union og AVS-landene på tærsklen til det 21. århundrede - udfordringer og muligheder for et nyt partnerskab" (KOM (96)570 af 20. november 1996) er der indledt en debat på institutionelt plan i medlemsstaterne, i AVS-staterne og i alle interesserede kredse.

1. INSTITUTIONELLE KONSULTATIONER

- Europa-Parlamentet har udpeget Wilfried Martens til ordfører for grønbogen. Betænkningen (EP 223 237) blev den 16. september 1997 vedtaget af Udvalget om Udvikling og Samarbejde og den 2. oktober i plenum.
- Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog den 10. juli 1997 en udtalelse om grønbogen (ØSU 775/97).

2. KONSULTATIONER AF MEDLEMSSTATER OG AVS-STATER

Der har fundet uformelle konsultationer sted i Rådet for Den Europæiske Union, i det fælles EU/AVS-råd og på en uformel EU/AVS-ministerkonference, der blev arrangeret på initiativ af en medlemsstat.

3. KONSULTATIONER AF INTERESSEREDE KREDSE (DER MEDTAGES HER KUN KOMMISSIONENS INITIATIVER)

Rådgivende fora arrangeret på Europa-Kommissionens initiativ i medlemsstaterne:

- **SPANIEN** - Madrid - 13. februar 1997 - Sammenslutningen for Forskning og Specialisering vedrørende Spansk-amerikanske Spørgsmål / Det Europæiske Center for Internationalt Samarbejde.
- **SVERIGE** - Stockholm - 21. marts 1997 - Nordiska Afrikainstitutet.
- **GRÆKENLAND** - Athen - 8. april 1997 - Det Græske Center for Europæiske Studier.
- **FRANKRIG** - Paris - 14.-15. april 1997 - SOLAGRAL.
- **FORBUNDSREPUBLIKKEN TYSKLAND** - Bonn - 16. april 1997 - Society for International Development og Europa-Kommissionens kontor i Bonn.
- **PORTUGAL** - Lissabon - 21.-22. april 1997 - Samfundsvidenskabeligt Institut ved Lissabons Universitet.
- **ØSTRIG** - Wien - 28. april 1997 - Institut for Økonomi og Politik og Den Østrigske Industrisammenslutning.
- **IRLAND** - Dublin - 13. maj 1997 - Center for Development Studies.
- **ITALIEN** - Rom - 15. maj 1997 - Society for International Development.
- **FINLAND** - Helsinki - 22. maj 1997 - Helsinkis Universitet.

- **BELGIEN** - Bruxelles - 29.-30. maj 1997 - Forum Européen pour un contrat de génération Nord-Sud.
- **DANMARK** - København - 18. juni 1997 - MS & IBIS.
- **DET FORENEDE KONGERIGE** - London - 19. juni 1997 - Overseas Development Institute.
- **LUXEMBOURG** - Luxembourg - 9. juli 1997 - Udenrigsministeriet.
- **NEDERLANDENE** - Haag - 12. september 1997 - Institut for Samfundsstudier.

Seminarer arrangeret af Europa-Kommissionen i hver af regionerne Afrika, Vestindien og Stillehavsområdet:

- **DEN DOMINIKANSKE REPUBLIK** - Santo Domingo - 25.-27. marts 1997 - Dominex.
- **FIJI** - Suva - 22.-23. maj 1997 - The Crown Agents.
- **GHANA** - Accra - 8.-10. juni 1997 - Ramel Business Service.

Afsluttende konference:

- **BRUXELLES** - 29.-30. september 1997 - Bruxelles-klubben.

Forberedende møde med ordførerne for de rådgivende fora (medlemsstaterne) og de regionale konsultationer (AVS), 26.-27. september 1997.

ISSN 0254-1459

KOM(97) 537 endelig udg.

DOKUMENTER

DA

11 02

Katalognummer : CB-CO-97-576-DA-C

ISBN 92-78-26326-5

Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer

L-2985 Luxembourg